

「景気・雇用対策サミット」から大連立へ（Ⅱ）

横 井 正 信

（2007年8月31日受付）

目次

はじめに

第1章 税制政策をめぐる議論

第2章 労働政策をめぐる議論

第3章 「景気・雇用対策サミット」から連邦議会選挙戦へ（以上前号）

第4章 連邦議会選挙と大連立の形成

（1）与野党の選挙綱領

（2）有権者の動向

（3）2005年連邦議会選挙の結果と各党の状況

（4）大連立へ向けての交渉と連立協定

結論

第4章 連邦議会選挙と大連立の形成

（1）与野党の選挙綱領

第3章までにおいて詳述したような政策論争が行われる中、前述したように、シュレーダー首相は2005年5月末のノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙における SPD の歴史的敗北を受けて、首相に対する信任投票を（連立与党議員が賛成票を投じずに）意図的に否決させるという形で連邦議会を解散し、本来であれば2006年秋に行われる予定である連邦議会選挙を1年前倒しして実施するという計画を突然発表した。シュレーダーは、同州議会選挙の結果、連立与党にとって生じた連邦参議院における困難な状況を打開し、政府の改革政策に対する国民からの明確な支持を改めて得るために連邦議会選挙を行うことを強調して、この行動を正当化した。また、ミュンテフェーリング党首も、「われわれは連邦議会と連邦参議院の間の構造的行き詰まりに対

して有権者の決断を望んでいる」として、シュレーダーと同じ趣旨の発言を行った。⁽¹⁾

確かに、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙の結果、SPD 単独あるいは同党と緑の党が連立政権を形成している州はついに一つもなくなる一方、CDU/CSU 単独あるいは同党と FDP が連立政権を形成している州が連邦参議院における票決の際に行使し得る票数は69票中43票と3分の2に迫る勢いとなった。しかし、そもそもシュレーダー政権は1999年2月以降一貫して連邦参議院での採決において過半数票を得られる状態になく、たとえ前倒しされた連邦議会選挙において SPD と緑の党から成る「赤緑陣営」が勝利を収めたとしても、連邦参議院の多数派関係自体が変化するわけではなく、政府の政策遂行が容易になるわけでもなかった。事実、シュレーダー首相は、基本法上連邦議会の解散権を持っているケーラー大統領に対して自らの行動の理由を説明するために行った会談では、それまでの公式の説明とは異なって、連邦議会において連立与党が過半数を3議席上回る議席しか有していないという状況の中で、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙の結果、SPD 左派を中心に連立与党議員団内から政府に対して改革路線の修正に向けた圧力が高まるおそれがあることを連邦議会選挙の早期実施の理由としてあげていた。⁽²⁾

シュレーダーとミュンテフェーリングのこの突然の発表に対して、その直後に開催された党総務会では、スカルペリスーシュペルク連邦議会議員やベーニング青年部委員長のような党内左派の一部からシュレーダー等の独断的行動に対して反対の声が上がり、左派以外の党幹部も政府に対する信任投票を意図的に否決することによる連邦議会解散という行動を積極的に是認したというわけではなかった。しかし、すでに連邦議会解散の方針が党首脳によって既成事実化された上に、それを否定してもシュレーダーと彼の路線にとって代わることのできるに有力なリーダーはさしあたって党内におらず、逆に党内分裂というイメージを生み出すだけであることから、SPD 内では「他に道が残されていないことから、これを受け入れざるを得ない」という雰囲気が大勢を占め、結局シュレーダー等の行動は追認された。また、前述したように、シュレーダーやミュンテフェーリングの側も次第に党内左派に譲歩する姿勢を鮮明にしていたため、選挙綱領の起草に関しては、このような時間的に限られた状況を考慮して、あえて綱領起草のための委員会を設置することなく、シュレーダーとミュンテフェーリングに一任されることになった。⁽³⁾

このようにして起草された「ドイツに対する信頼」というタイトルの SPD の選挙綱領は党幹部会を経て7月はじめには正式決議されたが、そこで掲げられた財政・経済・労働・社会保障に関する具体的政策は以下のようなものであった。⁽⁴⁾

[税制政策]

- ・高額の個人所得－(独身者の場合) 年収25万ユーロあるいは(既婚者の場合) 50万ユーロ以上－に対する所得税税率を3ポイント引き上げる。ただし、企業の収益に関してはこの引き上げを適用しない。この引き上げによる増収は必要な予算支出－主として教育研究－の財源

の一部とする。

- ・企業が相続される場合の相続税を、中小企業の次の世代への継承が円滑に行われるような形に構成する。個人相続税及びそれと関連した評価システムを、特に巨額の相続の場合に社会的に公正で基本法に合致したものにする。
- ・資本金の法人税税率を25%から19%に引き下げる。所得税と営業税の相殺率を引き上げる。企業課税を企業の法的形態及び資金調達形態に対して中立的で統一的なものにする。
- ・売上税の引き上げは現在の内需の弱さから見て誤った方向であり、見え始めた経済回復の兆候を危険にさらすものであるがゆえに、引き上げに反対する。
- ・現行の日曜・祝日・夜間勤務手当の免税措置を維持する。

[財政政策]

- ・国家財政の健全化は景気に適合した形で実施されねばならず、経済成長を危険にさらすものであってはならない。力強い景気回復が確固たるものになっていない状況の下でさらに追加的な予算執行の凍結を行うことはしない。

[年金・介護保険]

- ・CDU/CSUの年金削減提案に反対し、公的年金を今後とも老後保障の最も重要な柱として維持する一方、企業年金と個人年金をさらに強化し、付加的な資本積立方式の年金の構築を促進する。
- ・労働者が55歳を越えても就業生活を続けられるようにし、実際の年金受給開始年齢を法定年齢である65歳に近づけることを目標とする。
- ・公的介護保険を介護国民保険へと拡大する。

[医療保険]

- ・公的医療保険を「国民保険」へとさらに発展させ、高所得者、公務員、自営業者等をそれに参加させる。
- ・「国民保険」の保険料は従来と同じく所得を基準に算定する。保険料算定上限所得額を維持し、将来的に資本所得も財源に組み込む。ただし、控除によって平均的貯蓄者を保護する。家賃やリース料は今後とも保険料算定の対象としない。

[家族支援政策]

- ・従来の養育手当を、1年間の給付期間を有し子供養育中の所得代替機能を果たす親手当（Elterngeld）に変更する。
- ・家族と職業を両立させるために、児童保育施設への幼児の入園権を法的権利として導入する。

[労働政策]

- ・旧東独地域諸州と旧西独地域諸州で異なっている第2失業手当の通常支給額を（前者での手当額を引き上げることによって）均等化させる。
- ・労働者派遣法をすべての業種に拡大することによって、賃金の社会的ダンピングを阻止する。

- ・労使に対して、すべての業種において連邦全体で統一的な労働協約上の最低賃金を協定することを要請する。それが行われない場合には、法定最低賃金導入のための措置をとる。

これに対して、CDU/CSU の側では、前回連邦議会選挙において CSU 党首シュトイバーが首相候補となって敗れたという経緯から、連邦議会解散の計画が公になった直後には CDU 党首メルケルを首相候補とすることについて事実上迅速に合意が形成された。これに続いて、5月30日には CDU と CSU の合同幹部会でメルケルが正式に首相候補に指名される一方、選挙綱領については、本質的に財政、経済、労働等の分野に限定し、その起草は両党の幹事長であるカウダーとゼーダー、バイエルン州首相府長官フーバー、CDU/CSU 院内筆頭幹事レットゲンを中心に行われることになった。その際、メルケルは選挙綱領の基本的な考え方として、「誠実さに対する勇気を示すもの」とし、「どのような問題も美化せず」「最良の処方箋がないのにそれがあるかのようなふりをしない」ことを強調し、売上税引き上げ等、有権者に必ずしも人気がないが必要である措置も誠実に提案するとする方針を示した。⁽⁵⁾

この CDU/CSU の共同選挙綱領は SPD の場合と同様に約 1 か月間で起草され、「2005－2009 年統治綱領」というタイトルがつけられて、7月11日には CDU と CSU の党幹部会及び総務会で正式決定されたが、その骨子は以下のようなものであった。⁽⁶⁾

[税制政策]

- ・公的予算の危機からして、実質負担緩和のための余地はさしあたってない。従って、負担緩和の前に税制の簡素化を行うという原則を適用する。
- ・2007年1月に歳出入に中立的な形で所得税と法人税の改革を実施する。所得税の最低課税率を12%に、最高課税率を39%に引き下げる。また、法人税税率を22%に引き下げ、この減税のための代替財源を企業活動の領域内で調達する。法人税に営業税及び連帯付加税を加えた合計課税率を36%に引き下げる。
- ・それと引き替えに、減税額と同一規模で多数の免税措置、優遇措置、例外規定を廃止あるいは制限する。その一部として、遠距離通勤費控除を1kmあたり25セント、最大50kmまでに引き下げ、日曜・祝日・夜間勤務手当に対する免税措置を6年以内に段階的に廃止する。
- ・子供を含むすべての国民に対して1人あたり8,000ユーロの統一的な所得税基礎控除を導入する。
- ・配偶者間所得分割制度を維持する。
- ・2007年1月から資本所得に対する源泉徴収税を導入する。
- ・（さしあたって営業税改革を断念して）市町村及び経済界との合意の下に有意義な代替的選択肢ができるまで、営業税を維持する。
- ・売上税税率を2006年1月から2ポイント引き上げて18%とする。食料品等に対する優遇税率

は社会的バランスという観点から維持する。

[財政政策]

- ・ 4 年以内に新規債務を大幅に減少させ、欧州安定成長協定を遵守できるようにする。
- ・ 次々期立法期の終わり（2013年）までに新規債務をゼロにし、連邦予算の均衡を達成する。

[年金・介護保険]

- ・ 労働市場の条件によって可能となった場合、ただちに生涯労働期間の延長と段階的な年金支給開始年齢の引き上げを行う。
- ・ 年金保険の保険料率を長期的に現在の保険料額を基準としたものにする。個人年金と企業年金により高い位置価値を与える。
- ・ 次期立法期中に公的介護保険に資本積立方式の導入を開始する。

[医療保険]

- ・ 公的医療保険に一律保険料制度を導入する。この一律保険料は、すべての被保険者の個人保険料と経営者側保険料から構成される。
- ・ 経営者側保険料額を固定し、それによって労働コストを医療コストの変化との連動性から切り離す。
- ・ 年金生活者に関しては、年金保険者が保険料の（労働者の場合に経営者側保険料に相当する）半額を負担する。

[労働政策]

- ・ 事業所レベルでの雇用同盟を法的に確立する。労働協約法の優遇原則を補完し、雇用の安定あるいは拡大に寄与し、経営評議会と従業員のそれぞれ3分の2以上が賛成する場合には、労使が当該業種の労働協約とは異なった協約を事業所レベルで締結できるようにする。
- ・ 従業員20名以下の企業が新規従業員を採用する場合には解雇保護法の適用を免除する。
- ・ 第2失業手当受給者を2年間にわたり協約賃金より10%低い賃金で雇用することを可能にする。
- ・ 市町村が長期失業者に対する管轄権を単独で行使することを認める。
- ・ （低賃金に対する公的補助を行う）コンビ賃金の導入によって単純労働雇用の増加を図る。

[失業保険]

- ・ 賃金付随コストの引き下げはドイツ経済の競争力を確保するための決定的な歩みであり、2006年1月から失業保険料率を現行の6.5%から4.5%に引き下げる。
- ・ 適切な緊縮を伴う連邦雇用エージェンシーの構造的再編を実施する。
- ・ すべての労働市場政策措置を再検討し、有効性がなく非効率的であることが判明した措置を廃止する。
- ・ 「私会社（Ich-AG）」規定を廃止する。
- ・ 第1失業手当受給期間を歳入と歳出に中立的な形で保険料支払期間と連動させる。

〔家族政策〕

- ・2007年1月以降に出生した子供1人あたりにつき、親に対して月額50ユーロの年金保険料割引（「子供ボーナス」）を行う。その財源は持家補助の廃止によって調達する。
- ・今後の医療保険改革の際には、子供を保険料支払いなしで保険対象とする制度を維持し、そのコストを税財源から調達する。

SPD と CDU/CSU の選挙綱領を比較した場合、税制政策に関しては、「景気・雇用対策サミット」の結果を受けて、両党とも、企業に対する税負担の緩和を行うという点や、実質減税の余地がほとんどないという見方においては同じような態度をとっていた。他方、SPD は法人税税率を CDU/CSU の計画よりも大幅に引き下げることを公約する一方で、シュレーダー政権下で約11ポイント引き下げられた所得税の最高課税率を一部の高額所得者に対して「財産税」的な意味で再び引き上げ、それによって得られる財源を主として教育研究投資に振り向けることを表明して「庶民の政党」であることをアピールしようとした。これに対して、CDU/CSU は税制の簡素化と人的会社に対しても負担緩和を行うという観点から所得税のいっそうの引き下げについて言及し、そのための代替財源の一部を労働者に関連した税制上の優遇措置の廃止によって調達することを公約していた。また、CDU/CSU は売上税税率を2ポイント引き上げるという形で、間接税を財源とした予算の立て直しと失業保険料率の引き下げ（＝賃金付随コストの抑制）を図ろうとしていた。財政政策に関しては、SPD は景気に対する配慮からこれ以上の緊縮に否定的な姿勢をとり、財政赤字抑制のためのマーストリヒト条約基準の遵守については明言していなかった。これに対して、CDU/CSU は4年以内にこの基準を遵守するという目標を掲げ、予算緊縮の方向性をより明確に打ち出していたものの、このことは、逆に言えば CDU/CSU も政権を獲得した場合でもただちに財政赤字比率を3%以下に抑制することは困難であると見ていることを示唆していた。⁽⁷⁾

しかし、両党とも、企業課税を中心とした減税や予算の立て直しについて強調してはいたが、その他の政策面での公約を実施するための綿密な財政政策上の裏付けをしているとは言えなかった。すでに「景気・雇用対策サミット」とその後の与野党の交渉や、財政見通し、売上税引き上げをめぐる論争はそのことを示していた。そのような状況を背景として、SPD が選挙綱領を公表した直後、CDU/CSU 側は、この綱領を実施すれば年間150億ユーロのコスト増が生じる上に、すでに現状でも2006年度連邦予算には500億ユーロ以上の赤字が発生すると指摘していた。それを裏付けるかのように、これ以上の財政緊縮に消極的姿勢を示した SPD の選挙綱領にも拘わらず、連邦議会選挙直前には、財務省内で2006年から2009年まで毎年300億ユーロ規模の財政緊縮を行うための「緊縮リスト」が作成されつつあり、社会保障関係支出だけでも120億ユーロ近くの緊縮が行われる予定であるとの報道がなされた。⁽⁸⁾

他方、SPD 側も CDU/CSU の選挙綱領に掲げられている諸計画を実行するには400～500億ユ

一口の財源が不足していると指摘し、「この綱領はどのような方法でも財源調達不可能であり、実現できないクリスマスの願い事である」と罵倒した。また、SPDは特にCDU/CSUが売上税の引き上げを綱領に掲げていることを激しく非難し、「綱領の中で唯一正直に書かれている」この増税を行えば景気後退を招くことになり、主として年金生活者や小さな子供を持つ人々に打撃を与えることになるであろうと警告した。⁽⁹⁾しかし、前述したように、売上税引き上げについては、選挙戦に入るまでは連邦レベルで財政政策を担当している政治家や各州の政治家たちを中心として、党派の違いを越えた形で両大政党の中に引き上げ支持の声が広がっており、シュレーダー政権が維持された場合でも、売上税引き上げ議論が再燃する可能性は高かった。

労働・雇用政策に関しては、SPDは党内左派や労組との関係改善を図り、左翼党に対抗する必要上からも、第2失業手当支給額の均等化（＝旧東独地域諸州での支給額引き上げ）や過度の低賃金を防ぐための最低賃金の導入といった公約を掲げる一方で、その他の労働者の既得権に関しては「景気・雇用対策サミット」の時点と同様に堅持する姿勢をとっていた。「ハルツ改革」関連法、特にいわゆる「ハルツ第4法」は、失業給付の高さが失業者の（再就職した場合の）期待賃金を押し上げ、失業者の再就職意欲や経営者側の雇用意欲を失わせているという考え方を重要な基礎としていた。それゆえ、社会扶助と失業扶助の統合を通じて失業者の期待賃金を引き下げると共に、失業者自身の再就職努力を給付受給の前提条件とし、さらに、公的支援による派遣労働・付加的労働や自営業創業の促進等によって、低賃金部門を中心とした雇用・就業拡大を図ることが目標とされた。⁽¹⁰⁾このような考え方自体は、実際にはCDU/CSUのそれと大きく異なっていたわけではなかった。それに対して、SPDの選挙綱領は、このような「ハルツ改革」関連法や「アジェンダ2010」の路線を連邦議会選挙に向けて軌道修正し、期待賃金の引き下げ路線にブレーキをかけると共に、労働者の権利保護と公的財源を投入した多様な再就職支援措置や公的雇用の拡大に比重を移したとも言えた。これに対して、CDU/CSUはそのような公的予算を投入した「積極的労働市場政策」の効果に対して懐疑的な態度をとり、「ハルツ改革」関連法の「欠陥」を修正しつつ期待賃金引き下げ路線をさらに強化することを主張した。このような主張から、同党は選挙綱領においても、失業保険料率の引き下げ、事業所レベルでの「労働のための同盟」の法的承認、解雇保護の緩和、「コンビ賃金」等の賃金補助による低賃金部門の拡大、非効率な労働市場政策措置の廃止、共同決定制度の改正等、賃金付随コストを引き下げ、労働市場を柔軟化・効率化させることによって企業の競争力を強化し、それを通じて雇用の拡大を図るという従来からの主張を繰り返した。

他方、労組側は特に業種統一協約からの逸脱を許すことになる事業所レベルでの「労働のための同盟」や労組の影響力低下につながる共同決定制度の改正等に強く反対しており、シュレーダーに近く労組内の穏健派である鉱山・化学・エネルギー労組委員長シュモルトでさえ、「火遊びをする者は、それによって何が降りかかるかを認識しなければならない」と警告し、CDU/CSUの提案が実施される場合には政治的ストさえ辞さない構えを見せていた。⁽¹¹⁾

SPD 側でも、これに應えるかのようにシュレーダー首相が連邦議会選挙直前に労組指導者と会談し、「労働協約自治への介入には反対である。労組は自ら業種全体の規定と企業ごとの規定の間の新たなバランスに努力しており、その限りで立法措置をとる必要はない」と述べて、CDU/CSU の選挙綱領において提案されているような労働市場政策を改めて批判するとともに、「SPD と労組の立場の間には広範な一致がある」ことを強調した。さらに、シュレーダーは CDU/CSU が選挙綱領で日曜・祝日・夜間勤務手当に対する免税措置の廃止や遠距離通勤費控除の引き下げを提案していることに対しても、「税制政策構想の財源を労働者から搾り取ることによって調達しようとする企て」と断じて強く非難した。これに対して、DGB 委員長ゾンマーも、「われわれが代表しているテーマや立場への明確な方向付けが行われた」と述べ、「共同決定、労働協約自治、解雇保護、日曜・祝日・夜間勤務手当に対する免税措置に関する首相と SPD の態度は完全に明確である」として、SPD の態度を歓迎する意向を表明した。⁽¹²⁾

確かに、前述したように、事業所レベルでの「労働のための同盟」や解雇保護緩和の阻止、共同決定制度の改正阻止等の点では、第 2 次シュレーダー政権は労組の要求にそった路線をとっており、「景気・雇用対策サミット」でも CDU/CSU に対して強硬な姿勢を見せていた。しかし他方、最低賃金制の導入は、「ハルツ改革」関連法路線の修正につながり、経済界からも強い反発を受けるという側面だけではなく、労組側が重視しシュレーダーも強調した「労働協約自治」の重要な構成要素である労使による自主的な賃金決定に国家が介入するという側面も持っており、業種ごとの状況の違いからも、実際には労組内でもこの問題に対する考え方は一致していなかった。2004年に SPD と労組が最低賃金制に対する方針の集約に失敗したことは、それを象徴的に示すものであり、実際に最低賃金を導入しようとした場合には、かなりの曲折が予想された。他方、CDU/CSU 側でも、CDA だけではなくシュトイバー等党首脳も含めて、東欧等外国からの「安価な」労働力の流入を防ぐことを目的とした労働者派遣法の適用拡大という形での最低賃金制の導入に「柔軟な」態度を見せており、最低賃金制に対する与野党の考え方は見かけほどには明確なものではなかった。

さらに、CDU/CSU 側は第 2 失業手当受給者の再就職のための重要な受け皿となるべき低賃金部門の拡大のために、選挙綱領でも「コンビ賃金」の導入を掲げていた。しかし、実際にはすでにシュレーダー政権時代にもこれと似た制度がまずラインラント・プファルツ州とブランデンブルク州で試行され、2002年には全国に拡大されたが、その結果が芳しくなかったことから、翌年には事実上中止されていた。⁽¹³⁾ 全経済発展評価専門家評議会はすでに2002年の年次報告において、コンビ賃金のような賃金補助が機能するための中心的な前提条件として失業者の期待賃金を現在と比べて約 3 分の 1 引き下げねばならないと指摘しており、CDU/CSU が政権を獲得した場合に非常にラディカルな政策が実行されない限り、「コンビ賃金」によって低賃金部門の雇用が拡大して失業者数が大幅に減少する可能性は低かった。⁽¹⁴⁾ 「景気・雇用対策サミット」における労働市場政策に関する合意が第 2 失業手当受給者の付加的所得をどの程度認めるかという点に限定さ

れたことは、与野党の政策の大きな対立というよりも、それが現状において実現可能な唯一の点であるという意味合いが強かった。しかし、この合意すら、前述したように、付加的所得の上限を引き上げ過ぎれば正規雇用に就くよりも第2失業手当を受給し続けていた方が有利となり、付加的所得をわずかしめなければ失業者の就労意欲を失わせるという矛盾を解消できていなかった。

年金保険政策に関しては、別稿において詳述したように、すでにシュレーダー政権下で大規模な年金制度改革が行われ、その中で、新たに導入された環境税の税收からの公的年金保険への補助金投入、人口構造の変動に連動させた年金支給水準の実質的引き下げ、それを補完するための公的補助の対象となる個人年金の導入、変動留保金（積立金）の取り崩し、年金引き上げの凍結あるいは延期、年金生活者の医療保険料及び介護保険料の補助廃止等、一連の負担増が行われてきた。しかし、これら一連の改革によっても年金財政は必ずしも好転しておらず、第2次シュレーダー政権下で社会保険改革案を立案した社会保険制度改革委員会は、政治的考慮から政府によって採用されなかったものの、さらに年金支給開始年齢を現行の65歳から2011年以降24年間をかけて段階的に67歳へと引き上げることを提案していた。⁽¹⁵⁾ SPDの選挙綱領は、シュレーダー政権下での改革が年金保険料率の安定に寄与した点を強調する一方、この年金支給開始年齢の引き上げ問題については沈黙し、労働者がより長く働けるようにすることによって、実際の年金支給開始年齢を法定支給開始年齢である65歳に近づけるという目標だけを表明していた。これに対して、CDU/CSU側は生涯労働期間の延長（＝年金保険加入期間の拡大）と共に基本的に年金支給開始年齢の段階的引き上げを支持する方針をとっていたが、選挙綱領では、選挙戦への影響を考慮して「労働市場の条件によって可能となった場合」という留保をつけ、ただちに引き上げを開始するつもりはないことを示唆していた。従って、選挙綱領を見る限り、両党とも年金支給開始年齢の引き上げには表面上慎重な姿勢を見せていたが、シュレーダー政権下での議論においては、前述したようにCDU/CSUだけではなく政権側からも引き上げの可能性が示唆されており、実際には、SPDとCDU/CSUのどちらが選挙で勝利した場合にも、この問題が再浮上する可能性が高かった。

医療保険政策に関しては、第2次シュレーダー政権下で実質的にシュミット保健相とゼーホーファー元保健相等が中心となってSPDとCDU/CSUの妥協に基づく医療保険改革が行われ、2004年には近年上昇が続いていた医療保険料率を初めて抑制することに成功した。しかし、そのための手段として給付削減、被保険者の自己負担分の引き上げの他、公的医療保険に対する税金を財源とした補助金の投入が行われるようになった。さらに、財源問題の深刻化に加えてCDU/CSUと妥協を行う過程で、政府は労使が保険料を均等に負担するという従来の基本的ルールを初めて実質的に変更し、歯科治療等一部の給付に関しては労働者側のみが（保険料率0.9ポイント分の）付加保険料を負担するという改正を行った。この結果、改革後の保険料率は労使折半で負担される部分については表面上低下したが、付加保険料を加えた実際の保険料率はほとんど変化しな

った。また、経営者側の保険料率6.65%に対して労働者側の保険料率は7.55%となり、労働者側により大きな負担が課されることになったため、国民から大きな評価を得たという状況にはほど遠かった。⁽¹⁶⁾

2005年連邦議会選挙の選挙綱領では、すでに上記の改革の時点で兩大政党が本来望ましいと主張していた改革案が提案されていた。すなわち、SPD が公的医療保険の義務加入者と保険料算定対象所得を拡大することによって財源の基盤である保険料収入を安定させ、現行制度を強化する形で「国民保険」へと発展させることを提案したのに対して、CDU/CSU は医療保険料を所得額に無関係な一律保険料に変更し、低所得者に対しては税財源による保険料補助を行い、他方で経営者側保険料を凍結することによって、労働コストと医療保険料の連動性を解消するという方針を示した。両党の主張は大きく異なっており、特に、CDU/CSU 側が提案していた一律保険料制度の導入は現行制度を根本的に変更するものであった。しかし、この案に対しては CDU/CSU の社会政策重視派、特に医療保険問題に関して大きな影響力を持っていたゼーホーファーが批判的立場をとっていた。彼は上述したようにシュレーダー政権の医療保険改革に際しても大きな役割を果たしており、CDU/CSU が政権を獲得した場合でも、現状を大きく変更するような一律保険料制度の導入が実現できるかどうかは必ずしも明らかではなかった。

家族政策に関しては、第1次シュレーダー政権の政策は主として子供を持つ家族の財政的負担を軽減することを重視しており、児童手当の(220マルクから154ユーロへの)大幅引き上げ、養育手当受給上限所得額の引き上げ、養育休暇の(両親がそろって子供が3歳になるまで休職できる)「親時間 (Elternzeit)」への拡大、子供の養育のための短時間労働請求権の導入等が行われた。これに対して、SPD 副党首レナーテ・シュミットが党内に設置された「家族フォーラム」の委員長となり、第2次シュレーダー政権の家族相に就任して以降、政府の家族政策は家族に対する直接的な財政的給付よりも家族を支援するための社会資本の整備を重視するものへと軌道修正された。その背景には、家族の負担をもはや移転給付だけで緩和することはできず、児童保育の拡充や子供を持つ家族に有利な企業の人事政策と組み合わせることによって、女性の就業率を引き上げ、それを通じて子供の出生率の上昇を図る「持続的家族政策」を実施するというシュミット等の考え方があった。さらに、この「持続的家族政策」は、「扶養者、専業主婦、結婚というブルジョア的伝統的家族像」から「家族は子供がいるところに存在する。どのような生活共同体の中で暮らしているかに関係なく、子供と親が重要である」という家族像への転換を図るという第2次シュレーダー政権の連立協定に基づくものであった。このような基本理念に基づいて、政府は全日保育拡充法を成立させ、3歳未満の子供の保育率を20%以上に引き上げるために、2010年までに保育可能数を23万増加させることを目標とした。⁽¹⁷⁾ SPD は2005年連邦議会選挙の選挙綱領においてもこの方向性を継続し、親が休職して子供を養育する場合に所得の代替機能を果たす「親手当 (Elterngeld)」の導入と共に、3歳未満の児童の保育施設への入園を法的権利として確立することを提案していた。しかし、全日保育拡充法は上記の保育施設拡充計画を拘束的には規

定しておらず、そのための財源確保法は明確になっていなかった。また、必要な財源の規模に関しても連邦と州・市町村の間には意見の大きな食い違いがあった。さらに、実際には旧西独地域諸州における保育施設の受け入れ可能数は3歳未満の子供の2.5%分しかなく、2010年までにこれを実際に20%に引き上げられる可能性は低かった。⁽¹⁸⁾

これに対して、CDU/CSU は当初2006年に連邦議会選挙が行われることを想定して、それまでに家族政策を根本的に再検討する予定であったが、選挙が1年早まったことから、選挙綱領では従来の方針の延長線上で、所得税の基礎控除及び児童基礎控除の引き上げ、子供のある親に対する年金保険料割引の導入といった家族に対する直接的な財政的補助の拡充を提案した。他方、家族と職業の両立やその一環としての児童保育の拡充といった問題に対しては、財源調達面での困難さが指摘されると共に、これらの問題に関する権限が連邦ではなく州にあるという理由から、CDU/CSU としての明確な態度は示されず、「CDU/CSU が与党となっている州は、自らの権限の枠内で家族と職業の両立の改善のための児童保育の拡充を推進するであろう」という言い方にとどめられた。CDU/CSU 内には、ニーダーザクセン州家族相フォン・デア・ライエンやヘッセン州社会相ラウテンシュレーガーのように家族政策のよりラディカルな変更を支持して SPD に近い立場をとる政治家も存在したが、彼らは選挙綱領の立案に際しては中心的な役割を果たしておらず、むしろ、「家族と職業の両立」よりも、子供を持つ家族、特に所得の低い家族に対する財政的補助を重視する CDU/CSU 労働者派や、SPD の主張するような家族像の大きな転換に消極的な CSU の考え方がなお大きな影響を及ぼしていた。⁽¹⁹⁾

（２）有権者の動向

以上のように、連邦議会選挙に向けての財政・税制・労働・社会保障政策面での両大政党の主張は必ずしも対極的なものではなかったが、この間世論調査の結果からすれば CDU/CSU にとって有利な状況が続いていた。第2次シュレーダー政権発足以降、ポリトバロメーター調査では、いわゆる「日曜質問」（「次の日曜日に連邦議会選挙が行われるとしたら、どの政党に投票しますか」）における CDU/CSU の支持率が40～48%、SPD の支持率が26～38%と、常に前者の支持率が後者を大きく上回っており、2005年6月末の時点でも CDU/CSU の支持率が44%となっていたのに対して、SPD のそれは27%と17ポイントもの差があった。この時点の調査では、FDP の支持率が7%であったのに対して、緑の党のそれは9%となっており、CDU/CSU と FDP が連立を形成すれば過半数をわずかに上回るのに対して、現連立与党の合計支持率は36%しかないという結果になっていた。⁽²⁰⁾

このような状況を反映して、6月上旬にアレンスバッハ世論研究所が行った調査では、連邦議会選挙が1年早く行われることになったことに対しても、それを当然の帰結と答えた人が3分の2に上ったのに対して、本来の立法期終了時である2006年秋に連邦議会選挙を行った方がよかったと答えた人は16%にとどまった。また、9月の連邦議会選挙において CDU/CSU が勝利する

と予想する人が75%に達したのに対して、SPD の勝利を予想する人はわずか5%であった。SPD 支持者の56%、緑の党支持者の73%でさえ、CDU/CSU が勝利すると予想していた。このような調査結果に対して、同研究所は「現在、SPD は単なる敗北だけではなく、破滅にも脅かされている。…現 SPD 指導部の命脈はわずかとなり、党内での後継者は不明確なままである。」と連立与党に対して厳しい評価を下した。⁽²¹⁾

しかし同時に、この調査では、上記のような調査結果から予想されるほど政権交代への期待が高まっていないという注目すべき点も見られた。確かに、政権交代を支持する人は52%と、現政権継続支持の20%を大きく上回っていたが、明確な態度を示さない人が28%も存在していた。また、「秋に行われる連邦議会選挙がドイツにとって希望のシグナルになる」と答えた人は34%だけであり、3分の2の人々は、選挙後の政権も現在と同様に諸問題の解決に困難をきたすと予想していた。CDU/CSU 主導の政権が赤緑連立政権よりも差し迫った課題をうまく解決できると信じる人は25%、政権交代が起これば現在とは異なった政治が行われると予想する人は34%にとどまっていた。個々の政策分野に関しても、CDU/CSU 主導政権の方が失業対策に関して成果を収めることができると予想する人は29%で、この比率は公的債務問題に関しては25%、医療保険改革に関しては23%と、いずれも低い値であった。他方、CDU/CSU 主導政権が社会保障関係予算に関してより厳しい削減を行うと予想する人は44%に上り、税負担が増加すると予想する人も32%であった。有権者の唯一の期待は政権交代が経済的雰囲気プラスに働くという点にあり、政権交代によって経済が活性化すると予想する人は54%に達していた。⁽²²⁾

これらの結果からすれば、有権者は政権交代が行われるに違いないと見ているものの、それが現状の打開に結びつくという期待をあまり持っておらず、新政権の行動の余地も最初から限定されていると見ていたと言えた。選挙を1か月半後に控えた8月はじめの調査でも、赤緑政権の継続を望む人は4分の1あまりに留まっていたが、特徴的なことに、それはCDU/CSU と FDP の連立政権に対する共感には必ずしもつながっておらず、そのような連立形態を望ましいと答えた人が39%であったのに対して、望ましくないと答えた人が40%とわずかに上回っていった。これに対して、相対的に最も支持の高い連立形態はCDU/CSU と SPD による大連立（賛成50%、反対36%）であった。これは、赤緑連立政権に対する拒否がCDU/CSU と FDP から成る「黒黄」連立政権に対する期待につながらないという閉塞的状况を打開できる大きな推進力を得られる唯一の選択肢に対する期待と見ることもできたが、その他の調査結果と合わせて考えれば、むしろ明確な選択肢のなさに対する有権者の消極的回答、あるいはもっと極端に言うならば、途方に暮れた状態を示すものと言えた。8月半ばのインフラテスト・ディマップの調査において、「そもそも投票に行くかどうかを決めていない」と回答した人が25%、現在の政党選好を変更する可能性を否定しない回答者も4分の1に上っていたことは、それを裏付けるものであった。⁽²³⁾

さらに、同じ時期のアレンスバッハの世論調査においても、選挙に参加しているどの政党にも満足していないと回答した人が40%に上り、選挙に行くことを決定している有権者の間でさえ、

投票する政党を決めている人が64%（さらに、旧東独地域だけに限れば52%）に留まっていたことも、同様のことを示唆していた。これまで、選挙が近づくに従って、有権者は支持政党を明確化し、それとの一体性を強めていくという傾向が一般的に見られたが、2005年の場合には8月末になってもそのような傾向は明確には強まらなかった。⁽²⁴⁾

確かに、選挙が近くに従って SPD の支持率は次第に回復し、8月はじめに ARD テレビの委託でインフラテスト・ディマップが行った調査では、SPD、緑の党、左翼党の合計支持率が CDU/CSU と FDP のそれと拮抗（共に48%）するまでになり、前者の優位はなくなった。さらに、9月のはじめに「メディア首相」であるシュレーダー首相と CDU/CSU の首相候補であるメルケルのテレビ討論が行われて以降、2002年連邦議会選挙で見られたのと同様に、SPD の支持率はさらに回復した。選挙10日前のフォルザ研究所の世論調査では SPD の支持率は34%に上昇し、緑の党（7%）と左翼党（8%）を合計すれば49%となり、CDU/CSU（42%）と FDP（6%）の合計支持率48%をわずかに上回るまでになり、ほぼ同時に行われたアレンスバッハの調査でも同様の結果となった。しかし、シュレーダーは首相候補としては全般的にメルケルよりも人気が高かったものの、選挙で SPD が勝利を収めると予想する人は最後までごくわずかに留まり、彼が首相を続けられるための前提条件である赤緑連立の維持は困難であると予想されているという意味で、（シュレーダーの人気が SPD の支持率を押し上げるという）「首相ボーナス」の効果には限界があった。⁽²⁵⁾ さらに、SPD はシュレーダー政権下で行ってきた政策に加えて、左翼党という新たな左派政党からの挑戦によって「社会的公正を重視する政党」というイメージを損なわれ、選挙戦において SPD 指導部が左派的テーマを強調したにも拘わらず、その点での CDU/CSU との違いを鮮明にすることができなかった。

以上のような背景から、選挙の数日前に発表された世論調査結果においてさえ、投票に行くと答えた人のうち依然として30%以上が投票する政党を決めておらず、どの政党も説得的でないと答えた人の比率も44%となっており、有権者の間での不安定な状態は従来のどの連邦議会選挙よりも大きくなっていった。⁽²⁶⁾

（３）2005年連邦議会選挙の結果と各党の状況

このような状況の中で2005年9月18日に行われた連邦議会選挙の結果は、選挙戦中の候補者死亡のため投票が延期された第160選挙区（ドレスデン選挙区）を除いた暫定公式結果によれば、議席配分の基準となる第二票の得票率で CDU/CSU 35.2%（2002年連邦議会選挙では38.5%）、SPD 34.2%（同38.5%）、FDP 9.8%（同7.4%）、左翼党 8.7%（同4.0%）、緑の党 8.1%（同8.6%）となった。投票率は77.7%（同79.1%）で、過去最低となった。選挙直前のポリトバロメーター調査では、CDU/CSU の支持率41%に対して SPD は34%、アレンスバッハ世論研究所の調査でも CDU/CSU 41.5%に対して SPD 32.7%であり、投票日2日前に発表されたフォルザ研究所の調査でも結果はほぼ同様で、前述したように選挙戦終盤で SPD の支持率の回復傾向が見られ

たものの、最後まで得票率7～9ポイントの差でCDU/CSUが勝利すると予想されていた。これに対して、実際の選挙結果は世論調査機関のこのような予測から大きく乖離し、CDU/CSUの得票率が予測を大きく下回り、二大政党の得票がほとんど互角となった。⁽²⁷⁾

このように事前の予測と実際の結果が大きく異なったことについて、アレンスバッハ世論研究所は、まず有権者の間でシュレーダー政権が実施してきた政策に対する評価と首相としてのシュレーダー自身に対する評価に食い違いがあったことを指摘した。同研究所の調査によれば、選挙1週間前の調査でも、「連邦政府が交代した方がよいと思いますか」という質問に対して、政権交代を支持する回答者は45%と高い値を示しており、「シュレーダー首相の政策に全体として賛成ですか、反対ですか」という質問に対しても、「反対」の45%が「賛成」の26%を大きく上回っていた。しかし、「首相としてシュレーダーとメルケルCDU党首のどちらが好ましいですか」との問いに対しては、シュレーダー支持が45%、メルケル支持が32%と、政治家としてのシュレーダー自身の人気は依然として高かった。前述したように、この「ねじれ」はSPDにとっても必ずしも有利ではなく、メルケルに対するシュレーダーの優位も2002年連邦議会選挙当時にCDU/CSUの首相候補であったシュトバーに対するそれほどではなかったが、結果として「シュレーダー効果」はCDU/CSUの得票率の伸びに一定のブレーキをかけたと言えた。⁽²⁸⁾

第二に、アレンスバッハ研究所は、キルヒホフの例に見られるように、CDU/CSUが選挙戦の最終段階において政権をとった場合の閣僚人事や税制政策等をめぐって混乱をきたし、さらにシェンボームやシュトイバー等の党幹部が不用意な発言を行ったことから、党内の結束や内的な強さという印象を与えることができなかったことを指摘した。同研究所の調査では、CDU/CSUは支持率自体では常にSPDを大きく上回っていたものの、「CDU/CSUは全体として一致していると思いますか、それとも分裂していると思いますか」という質問に対して、「一致している」とする回答と「分裂している」とする回答はともに35%程度であった。CDU/CSUは国民の多くから結束力に欠けると見なされながら長い間SPDより明確に高い支持率を得てきたことになり、見かけ上の結束と党の強さの間に関連性が見られないというこの状態は同研究所の調査の歴史の中でも前例のないことであると指摘されたが、特に選挙直前になってCDU/CSUが党内の結束という点で有権者から疑問を持たれたことは、選挙に悪影響を与えたと推測できた。⁽²⁹⁾

第三に、アレンスバッハ研究所は、CDU/CSUの潜在的支持者の多くの間には同党が選挙公約に掲げている諸改革に対する不安もあったと指摘した。CDU/CSUが選挙戦において同時に売上税の引き上げ、労働者の諸権利の削減、税制上の優遇措置の廃止等を表明したことは、極めて誠実かつ勇敢なことであったという言い方もできたが、世論調査の結果からすれば、国民の多くは抽象的に掲げられた改革要求を支持する一方で具体的に掲げられた改革提案のほとんどすべてに対しては反対するという「総論賛成各論反対」的な態度をとっていた。このような背景からすれば、SPD、緑の党、左翼党の支持者はもちろん、CDU/CSUの潜在的支持者の多くも、同党が政権をとればいっそう厳しい改革政策が実施されるという見通しに対して、最後の瞬間に勇気を失

ったといことは大いにあり得ることであった。⁽³⁰⁾

さらに、アレンスバッハ研究所は、選挙戦の最終段階の経過に関する最も大きな問題として、そもそもなぜそのように多くの国民が民意の形成において動揺してしまい、CDU/CSUの支持率が大きく低下してしまったのかという点をあげ、次のように総括した。

「この点では、両国民政党の合計得票率が1949年以来初めて70%を切ったという状況が示唆的である。SPDに対する多くの国民の不満によって、確かに多くの有権者が一時的にはCDU/CSUに向かったが、この方向転換は深い確信に基づくものではなく、むしろ他に選択肢がないという感覚からのものであるという状況がもたらされた。わが国の諸問題を解決する兩大国民政党の能力に対する国民の信頼は、何年も前から恒常的に低下してきている。このことは、例えば、CDU/CSUとSPDがそれぞれどの政策分野に関してより高い能力を持っているかという質問に対する回答に示されている。1990年代はじめ以降、それぞれの政策分野に関して、どちらの政党にも能力がないと答える人の数が増加している。その結果、『政治家』という概念は徐々に侮蔑の言葉になってきている。名声ある職業のリストの中で政治家は最下位であり、国民の間では、政治家は全般的に嘘つきであり腐敗しているという漠然とした疑いが広まっている。

多くの国民の政党との結びつきが非常に緩やかになった結果、なんとなくの雰囲気やテレビで得られた短期的な印象だけから政党支持の変更が決定されているように思われる。

従って、今回の選挙戦の様々な段階を通じて、信頼というキーワードが赤い糸のように通っている。少なくとも公式には、その最初に自らの議員団に対する首相の信頼の欠如があり、未来や政党に対する国民の信頼の欠如が最後にある。」⁽³¹⁾

CDU/CSUの得票が事前の予想に反して伸び悩んだ背景には、以上のような問題があったが、二大政党の得票がほぼ同じとなり、左翼党が特に旧西独地域で票を伸ばして緑の党を上回る得票を獲得した結果、CDU/CSUとFDPが連立を形成しても、SPDと緑の党が連立を形成しても、連邦議会の過半数を制することができないという状態が生み出された。⁽³²⁾このことは、その後の政権形成過程を複雑なものにした。SPD、特にシュレーダーは、同党の得票率が事前の予測に反してCDU/CSUと1ポイント程度の差になったことから、SPDにとって勝利であるかのようにデモンストレーションし、「ドイツ国民は首相候補に関して明確な投票を行ったのであり、それに本気で異議を申し立てることはできない」と主張し、「私の指導の下での安定した政府が形成されるであろう」と宣言して、自らが首相職に留まることが当然であるとする態度をとった。ミュンテフェーリング党首も「シュレーダーは新たな信任を得た」として、次期政権もシュレーダーを首相とするべきであると主張した。SPDは自らが首班を擁立すべき最強政党であるという根拠として、CDU（得票率27.8%）とCSU（得票率7.4%）を別の政党と見なした上で、SPDが最も高い得票率を獲得したとする論理を展開し、16州中12州でSPDの得票率が最も高かったことも強調した。このような主張を掲げたSPDは、投票日翌日には早くも左翼党以外の党の党首に対して、政府形成のための協議を要請する書簡を送った。⁽³³⁾

これに対して、選挙での明確な勝利を予想していた CDU/CSU では、SPD と対照的に一時は選挙に敗北したかのような雰囲気漂った。しかし、メルケル党首はじめ党指導部は、CDU/CSU が SPD を得票率だけでなく得票数においても45万票、議席数でも3議席上回り、さらに CDU/CSU と FDP の合計得票数では SPD と緑の党のそれを120万票も上回ったことを指摘して、統治の付託は明確に CDU/CSU に与えられたと主張し、SPD 同様にただちに左翼党以外の他の政党に対して連立協議の開始を呼びかけた。⁽³⁴⁾

新たな連立政権の形態は、理論上は SPD を中心とした政権として、同党と緑の党による「赤緑連立」少数派政権、赤緑連立に FDP を加えた「信号連立」政権、赤緑連立に左翼党を加えた「赤赤緑連立」政権が考えられた。また、CDU/CSU を中心とした政権としては、CDU/CSU と FDP の連立による「黒黄連立」少数派政権、黒黄連立に緑の党を加えた「ジャマイカ連立」(ジャマイカの国旗が黒黄緑の三色であることからこのような名称がつけられた) 政権があり得た。さらに、CDU/CSU と SPD による大連立政権という形態もあり得た。

このうち、少数派政権は実際には議会運営が極めて困難となるため、最も実現性が低かった。他方、赤赤緑連立政権の可能性はこれまでもしばしば取りざたされており、また、これに近い形態として、赤緑連立政権に対して左翼党が閣外協力するという方法もあり得た。実際、州レベルでは赤緑連立政権に対する(左翼党の前身である) PDS の閣外協力という形態も実現されていた。しかし、SPD 指導部は近い将来左翼党と連邦レベルで公式・非公式に連立を形成する可能性を繰り返し否定しており、選挙後の連立呼びかけにおいても、左翼党には協議を申し入れなかった。

これに対して、連邦レベルでも州レベルでも FDP は SPD との連立形成の実績があり、これに緑の党が加わる信号連立の可能性は赤赤緑連立のそれよりも高かった。しかし、FDP と緑の党は従来から激しいライバル関係にあり、「小さな国家」と個人の自立性の促進を強調し、グローバルな市場経済に対して肯定的な態度をとる FDP の方向性は、緑の党のみならず SPD ともおおきく隔たっていた。また、FDP は2002年連邦議会選挙当時とは異なり、選挙前から SPD との連立の可能性を否定し、CDU/CSU との連立を形成する方針であることを明確にしていた。このような状況にある FDP にとって、SPD 及び緑の党と連立を形成することは与党になることだけを目指した「野合」と批判されるおそれがあった。実際、選挙直後にも FDP は信号連立への参加を改めて否定し、SPD からの協議の要請を拒否した。

ただし、他方では FDP 党首ヴェスターヴェレは、「緑の党が再形成される」ということを条件にしていたものの、「誰であれ、黒黄連立政府の樹立を助けてくれるのであれば歓迎する」と述べて、「ジャマイカ連立」の形成を必ずしも拒否しないことを示唆した。⁽³⁵⁾ 結成から20年以上を経て党内で「現実主義派」が明確な優位を確立し、シュレーダー政権への参加によってますますその傾向が強まった緑の党と CDU/CSU との将来的な連立の可能性も以前から取りざたされていたため、ヴェスターヴェレのこの発言は必ずしも非現実的というわけではなかった。事実、

緑の党の事実上の指導者でありシュレーダー政権の外相であったフィッシャーは、選挙後、「今や新たな5党システムの中で新たな位置付けが行われねばならず、それには新たな選択肢も含まれている」と述べ、さらに、緑の党が何らかの形で与党にとどまった場合には外相を続ける可能性があるという微妙な発言をしていた。⁽³⁶⁾このため、SPD内でも、緑の党が黒緑連立の方向へ動くのではないかという憶測が広まった。しかし、かつてFDPが連立相手をCDU/CSUからSPDへ、その後再びCDU/CSUへと変更して「変節政党」と批判されたように、「赤緑プロジェクト」を推進してきた緑の党がなお方向性を大きく異にするFDPやCDU/CSUと連立を形成した場合、それを権力政治的観点以外の理由で説明することは実際には極めて困難であった。また、それ以上に、「68年世代」による社会的政治的革新運動の中から生まれ「多文化社会」を指向する緑の党と、そのような理念に懐疑的なCDU/CSU、特にCSUとの相違は、なお大きな障壁であり続けていた。CDU/CSUと緑の党の首脳は選挙の数日後に連立の可能性に関する事前協議を行ったが、トルコのEU加盟問題や核エネルギー政策等で大きな対立があることがあらためて明らかとなり、「互いにこれ以上の協議を拒否はしないものの、さしあたっては（協議の継続は）無意味であること」が確認された。協議後、緑の党党首ロートは、「将来の黒緑連立を困難にするような壁を漆喰によって築くということは行われなかった」としながらも、「強力で建設的な野党が存在することも責任の一つであり、わが党はそのような方向性をとっている」と述べて、「ジャマイカ連立」形成の可能性を事実上否定した。⁽³⁷⁾

（４）大連立へ向けての交渉と連立協定

こうして、大連立の形成が最も安定的で実現可能な唯一の選択肢として残されることとなった。CDU/CSUとSPDは二大政党として選挙戦中表面上は激しく批判し合っていたが、本稿においても詳述したように、すでにシュレーダー政権下でも連邦参議院においてCDU/CSU主導政権の州が多数を占めていたことから、政府にとって、連邦参議院の賛成を必要とする法案を成立させるためには、同党との一定の妥協は不可避となっていた。ノルトライン・ヴェストファーレン州首相シュタインブリュックとヘッセン州首相コッホが補助金削減問題で指導的役割を果たしたこと、連邦制度改革に関してシュトイバーとミュンテフェーリングが協力したこと、シュミット保健相とゼーホーファー元保健相が医療保険改革において両党の交渉をリードしたこと等は、そのような「大連立」的な政治運営がこれまでもすでに行われてきたことを物語っていた。

前述したように、CDU/CSUとSPDは連邦議会選挙後、表面上は互いに自らが首班を擁立すべきであると強硬に主張していたが、実際には選挙直後の9月22日には早くもCDU、CSU、SPDの3党首が連立交渉を開始するかどうかを決定するための1回目の事前協議を行い、首班問題は棚上げにしたまま、両党の幹事長が選挙綱領上の一致点と相違点をリストアップするという作業を開始することで一致した。この事前協議は9月28日と10月5日にも行われ、それと平行して幹事長クラスの実務者協議も行われた。これらの協議において、CDU/CSUとSPDは公式には依

然としてそれぞれ自らが首班を擁立すべきであるという態度を変えなかったが、SPD 側は事実上次第に態度を軟化させ、10月5日の3回目の協議では、メルケル、シュトイバー、ミュンテフェーリング、シュレーダーによる「首脳会談」をあらためて開催して首班問題についての最終的決定を下すことが合意された。⁽³⁸⁾

この間、唯一延期されていたドレスデン選挙区での投票が行われ、選挙結果が最終的に確定した翌日の10月3日には、シュレーダー首相は「私によって始められた改革プロセスの継続とドイツにおける安定した政府のための発展を妨害するつもりはない」と述べて、首相留任に必ずしもこだわらないことを示唆するとともに受け取れる微妙な発言をするに至った。その後、3党首とシュレーダーによる「首脳会談」は10月6日夜に4時間にわたって行われ、首相以下の閣僚配分や省庁の再編が議題となったが、SPD 内の右派を中心としたグループからシュレーダーの首相留任要求が強く出されたこともあってなお決着が着かず、10日に再度会談が行われて、ようやくメルケルを首相とする大連立政権を形成することが最終的に合意された。これと同時に、CDU/CSU と SPD がそれぞれ8つの閣僚ポストを得ること、連邦議会議長ポストを CDU/CSU に、2つの副議長ポストを SPD に配分すること、連邦予算の投資と教育・研究支出を10年以内に対 GDP 比 3% にまで引き上げること、(CDU/CSU 側が選挙公約での主張を放棄し) 業種統一協約と異なった労働協約を企業レベルで締結する場合は労使団体の合意を前提とすること、日曜・祝日・夜間勤務手当の免税措置を維持すること、家族手当(親手当)の導入について検討すること、所得税における子供の控除額を成人のそれと均等化すること等の原則合意がなされた。その上で、正式の連立交渉は10月17日から開始されることになった。⁽³⁹⁾

連立交渉では、両党首脳による協議と平行して16の作業部会が設置され、個々の政策分野に関する調整が行われた。このうち、財政・税制政策に関しては、選挙戦中には SPD 側がこれ以上の緊縮に消極的な姿勢を見せていたのに反して、連立交渉開始当初から、両党は連邦予算の健全化のために2006年に150億ユーロ、2007年に350億ユーロの緊縮を行わねばならないという点で一致した。また、これによって、予算を(毎年の新規債務を投資的支出以下に抑制することを規定した)基本法に合致する形にし、2007年に財政赤字比率をマーストリヒト条約基準の上限である 3% 以下に引き下げることを目指す点でも両党は一致した。さらに、両党は「景気・雇用対策サミット」においていったん合意した法人税税率の25%から19%への引き下げも目指すことをあらためて確認した。他方で、SPD 側は財政状況の深刻化を理由として「減税は SPD が連立交渉に入る際の唯一のタブーである」との態度をとり、むしろ税収の対 GDP 比を2ポイント程度引き上げるという選挙前には表明していなかった提案を行った。ミュンテフェーリング党首は「SPD は行動力ある国家を望んでいる」とし、税収の対 GDP 比を2ポイント引き上げれば400~450億ユーロの税収増が期待できると指摘した。CDU/CSU 側は SPD のこの計画を「連邦共和国史上最大の増税」と批判したが、前述したように、CDU/CSU も失業保険料率引き下げのために売上税税率を2ポイント引き上げて18%にすることを選挙戦中から主張していた。SPD はこの売上

税税率引き上げには反対し、むしろ税制上の優遇措置廃止等課税ベースの拡大によって税収増を図るべきであると主張したが、他方で、財務相に就任予定であったシュタインブリュックは、CDU/CSU が売上税引き上げの要求を維持することを期待していた。⁽⁴⁰⁾

その後の連立交渉の過程では、増税を行うかどうか、行う場合、どの税金を引き上げるかについて両党間で容易に調整がつかず、また、2007年時点で350億ユーロという緊縮必要額についても、様々な政策分野に関する連立交渉の結果新たな支出増を伴う決定がなされる可能性もあったため、財政・税制政策に関する決定は連立交渉の最終段階になってから行われることとなった。しかし、連立交渉が進展するにつれて、赤字予想額はますます拡大し、2007年時点で必要な緊縮額は当初予想の350億ユーロから430億ユーロへと拡大していった。そのため、最初は売上税引き上げに消極的であった SPD 側からも、選挙後にミュンテフェーリングに代わって党首に就任したブラツェックのように、売上税税率4ポイント引き上げ（増収320億ユーロ）の可能性を示唆する発言も出始めた。⁽⁴¹⁾ こうして、売上税引き上げを行うという点では次第に両党の立場は一致していったが、引き上げ幅については2～4ポイントの間でなお確定できなかった。また、売上税引き上げについて SPD との合意を達成する必要からも、CDU/CSU は連邦議会選挙中から SPD が主張していた（独身者25万ユーロ、既婚者50万ユーロ以上の所得に対して、所得税税率を3ポイント加算する）「富裕税」導入案を受け入れるという妥協を行った。富裕税に関しては、SPD が「社会的公正」を重視していることを示すという象徴的な意味が強く、実質的な増収効果は約12億ユーロしかなかったため、FDP や経済界からはもちろん、CDU/CSU 内からも、ノルトライン・ヴェストファーレン州首相リュトガース等が「妬み税」と批判したが、連立交渉を円滑に進めるという理由から、同党全体としては強い反対にはならなかった。⁽⁴²⁾

その後、売上税税率の引き上げ幅については、歳入増を重視する両党の社会政策担当議員と景気への悪影響を懸念する CDU/CSU の経済政策担当議員との間でなお激しい議論が展開されたが、11月10日の全体交渉において、最終的に引き上げ幅を（CDU/CSU の選挙綱領での提案よりもさらに1ポイント高い）3ポイント（増収240億ユーロ）とする代わりに実施時期を当初予定の2006年から2007年へと1年延期し、増収の3分の2程度を連邦と州の予算赤字補填に、3分の1程度を失業保険料率引き下げのために使用することで妥協が成立した。⁽⁴³⁾

労働政策については、「景気・雇用対策サミット」とその後の与野党交渉では、前述したように第2失業手当受給者の付加的所得の可能性を拡大することによって、手当受給者の就労意欲を高める点が議論され、この点については一定の合意が達成されていた。これに続いて、選挙後の連立交渉では、第2失業手当に関連する支出の無規律な増加を抑えることが問題となった。2005年の連邦の第2失業手当支出は当初計画では140億ユーロであったが、実際には給付請求者数の増加と支給額の膨張によって、260億ユーロに達することが予想されていたため、その支出抑制は緊急の課題であり、政府側もこの点については以前から認めていた。連立交渉では、具体的には子供に対する親の生計補助義務の再強化による第2失業手当受給者の住宅・暖房手当の抑制、

連邦による第2失業手当受給者の年金保険料肩代負担の削減あるいは廃止、第1失業手当から第2失業手当への移行の際の手当支給額割増の削減等が検討されることになった。⁽⁴⁴⁾しかし、これらの手当削減については、両党の立場は容易に一致しなかった。他方、連邦雇用エージェンシーの雇用促進措置の予算を削減することについては早くから合意があり、特に、失業者を派遣労働者として雇用する「人材サービス・エージェンシー (PSA)」、失業者に自営業創業のための補助を与える「私会社 (Ich-AG)」、高齢者短時間労働等の有効性が低いことについては両党の意見は一致していた。⁽⁴⁵⁾

その後、作業部会で調整が行われた結果、11月9日までには、両党は第2失業手当支出を最大40億ユーロ (かつての社会扶助と失業扶助の支出合計との差額65億ユーロから、すでに決定されている連邦による市町村に対する負担緩和額25億ユーロを差し引いた額) 削減することで合意した。この緊縮は、CDU/CSU 側の要求を一定程度受け入れる形で、第2失業手当との相殺を免除される受給者の自己財産の査定強化、手当受給者の年金保険料の連邦による肩代わり廃止、連邦雇用エージェンシーの運営効率化、25歳未満の手当受給者に対する親の生計補助義務強化等によって達成されることとなった。⁽⁴⁶⁾

また、CDU/CSU 側が選挙期間中から主張していたとおり失業保険料率を遅くとも2007年に現行の6.5%から4.5%へと引き下げることにしても合意された。そのための財源は、当初売上税の税率の引き上げによって確保することが考えられていたが、前述したように、この方法で確保される財源については、選挙前から各州政治家を中心に財政の立て直しに利用すべきであるという意見が次第に強くなっていた。これを受けて、連立交渉では、最終的には、前述したように、売上税引き上げによる増収の3分の1のみを失業保険料引き下げに利用 (失業保険料率1ポイント相当分) し、残る保険料率1ポイント分引き下げの財源については連邦雇用エージェンシーの予算緊縮によって調達されることとなった。

さらに、同じく CDU/CSU の解雇保護緩和要求を受けて、企業が新規採用を行う場合の法定試用期間を現行の6か月から24か月へと大幅に延長し、それと引き替えに、労働契約に客観的理由なしに最大24か月の期限をつけられるという制度を廃止することでも両党は合意した。CDU/CSU 首脳はこの改正を「過去数十年間で最大の解雇保護の緩和」と主張したが、SPD 側は、この点での妥協によって、CDU/CSU が要求していた解雇保護柔軟化のための他のすべての要求 (解雇保護の適用免除対象企業の規模を従業員10名以下から20名以下に引き上げること、採用の際に、退職一時金と引き替えに解雇保護を放棄するという労働契約を認めること) を阻止したことを強調した。⁽⁴⁷⁾

CDU/CSU 側が批判していた公的補助による積極的労働市場政策については、「2007年になってから根本的に新たな方向づけをする」ことで事実上決定が先送りされたが、「私会社 (Ich-AG)」については当初予定より半年延長した上で2006年6月末で廃止し、PSA についても活動を縮小することとなった。他方、「58歳規定」(58歳以上の高齢労働者が求職活動を止めるのと引き替え

に失業手当を継続支給し、失業統計からは除く）については、CDU/CSU 側が廃止を要求していたが、SPD 側が難色を示したため、結局連立協定には盛り込まれないこととなった。⁽⁴⁸⁾

他方、業種統一協約から逸脱した協約を事業所レベルで締結することを法的に可能にするという問題に関しては、選挙後も経済界から強い要求があったが、SPD はこの点に関しては、労働市場政策に関する交渉の中で最も強硬な反対姿勢を見せた。これに対して、CDU/CSU はすでに事前協議の段階で、医療保険問題において SPD が譲歩するのと引き替えに、労使団体の拒否権を含まない形で事業所レベルでの協約を可能にするという当初の要求を撤回し、まず労使が業種統一協約からの逸脱の可能性について緊密に協議するよう勧告するという形で態度を軟化させた。その後も、CDU/CSU は「われわれにとって、事業所レベルでの『労働のための同盟』は、SPD にとっての富裕税と同じ意味を持っている」と主張したが、SPD の強硬姿勢は崩れなかったため、結局この点は連立協定には盛り込まれないままに終わった。⁽⁴⁹⁾

年金政策に関しては、前述したように、すでにシュレーダー政権の下で年金改革案を立案した社会保険制度改革委員会は2011年から2034年までかけて段階的に年金支給開始年齢を65歳から67歳へと引き上げることを提案していたが、連邦議会選挙期間中は両党とも支給開始年齢引き上げについては曖昧な態度をとり、主としてまず実際の支給開始年齢を法定年齢に近づけるべきであるとしていた。しかし、連立交渉が始まると、両党は保険料支払期間の拡大（＝生涯労働期間の拡大）と年金受給期間の短縮によって公的年金保険の財政を安定させるという点に関して早い段階で一致した。さらに、それをどのようにして実現するかについて、10月31日の4回目の連立交渉までには、年金支給開始年齢を上記委員会提案と同じ67歳に引き上げる一方、引き上げ後も45年間保険料を支払った被保険者に対しては65歳から割り引кинаしでの年金受給を認めるという点で両党の意見は一致した。その後、さらに支給開始年齢の引き上げをどの程度の速さで行うかについて交渉が行われた結果、11月3日までには、年金支給開始年齢の引き上げを2012年から開始して遅くとも2035年までには完了させるという点で両党は一致した。CDU/CSU と SPD の首脳は、年金支給開始年齢の引き上げは数年後から段階的かつ緩やかに行われ、実際に67歳から年金を受給することになるのは1970年以降に生まれた世代の人々であること、この改正後も45年間保険料を支払った被保険者は65歳から割り引кинаしで年金を受給できることを強調して、この措置を正当化した。この改正は保険料支払者に対する負担増であったが、さらに、年金生活者に対する負担増として、法定安定化条項があるために実施されていない（持続性要因による）年金支給額引き下げを今後10年以内に事後的に実施すべきであるという点でも合意が達成された。⁽⁵⁰⁾

他方、社会保険について審議した作業部会では、年金財政安定化のためのもう一つの措置として、年金保険に対する連邦補助金（現状で約800億ユーロ）を年間28億ユーロ引き上げることも合意された。これは、現状のままでは年金保険料率を現行の19.5%に保つことが不可能であり、保険料率の引き上げか年金支給額の引き下げを行わねばならなくなるという予測に基づくものであった。しかし、財政問題を審議していた作業部会は予算状況の悪化を理由にこの補助金引き上

げを受け入れなかったため、交渉の最後の段階で、結局この補助金増額は見送られた。他方、年金支給額の引き下げは「両党にとって問題外」であったため、最終的には年金保険料率を現行の19.5%から19.9%へと引き上げるという措置がとられることになった。⁽⁵¹⁾

医療保険政策については、前述したように、保険財政の抜本的な改善策をめぐって連邦議会選挙戦前からCDU/CSUは一律保険料制度の導入を、SPDは現行の公的医療保険の国民保険制度への拡大を主張しており、両党の立場は大きく異なっていたため、連立交渉は難航した。連立交渉の開始時点では、CDU/CSUの目から見れば楽観的すぎる保健省の財政見通しが対立的となった。その後、11月はじめまでには、議論の前提として、支出の増加によって公的医療保険の財政状況に対する圧力が高まりつつあること、保険料率の大幅な引き上げや新たな債務を避けるべきであること、税財源の拡大等による「大規模な解決策」には約160億ユーロが必要であるが、予算にはそのような余地がないこと等については、両党の意見は概ね一致した。それに続いて、今後数年間に関して必要な公的医療保険の支出緊縮額に関する協議が行われ、年間20億ユーロ(保険料率換算で約0.2ポイント分)、立法期全体で80億ユーロとする見方で両党は一致した。この緊縮は主として医薬品に関するコスト削減によって実現することとされた。しかし、医療保険制度の抜本的な改革につながる問題については両党の意見は容易に一致せず、CDU/CSU側から子供の医療保険コストを税財源から調達することや、経営者側保険料額を固定することといった一律保険料制度への布石とも見られる提案がなされたのに対して、SPD側は公的医療保険加入義務限度所得月額を現行の3,900ユーロから5,200ユーロに引き上げることによって義務加入者の範囲を拡大するという「国民保険」化の方向での提案を行い、最後まで対立する姿勢を崩さなかった。このため、医療保険に関しては、短期的な財政緊縮のみが行われることになり、抜本的な改革に関する議論は事実上2006年以降に行われることになった。⁽⁵²⁾

家族政策に関しては、前述したように、CDU/CSU、特にCSUとSPDの間では、政策の基本となる家族像は必ずしも一致しておらず、CDU/CSUが所得税控除の引き上げや年金保険料割引等、家族に対する財政的支援を中心とした提案を行っていたのに対して、SPD側は共働きカップルを前提として、親手当の導入や保育施設の拡充等、女性が働きながら子供を育てられる環境を整備することを重視していた。しかし、両党とも、幼児を抱える「若い家族」に対する支援を強化しなければならないという点では一致しており、CDU/CSUが家族政策の見直しを今後行う予定であったことや、連立交渉では、党内で急進的な立場をとり新しい連邦政府で家族相に就任する予定であったフォン・デア・ライエン等がCDU/CSU側の交渉担当者になったこともあり、家族政策作業部会での連立交渉はSPD側の提案を軸として比較的スムーズに進んだ。その結果、「伝統的な家族からパッチワーク家族を経て養い親から一人親家族に至るまで、特定の形態の家族を優遇せず、若い人々が自らの意志に従って子供と家族を持つ決意ができるような枠組み条件を作る」という考え方を基礎として、CDU/CSUが当初提案していた控除額の引き上げは放棄され、最も重要な改革として、子供の出生後、親が養育に専念した場合に直近の実質所得の3分の

2を1年間にわたって支給するという「親手当」を2007年から導入することが合意された。全日保育拡充法、子供の出生後の短時間労働請求権、3年間の「親時間」の維持等、前政権時代に実施あるいは計画された措置も概ね維持されることとなった。他方で、CDU/CSU側の提案を受け入れる形で、透明性を高め給付へのアクセスを容易にするために、家族に対するすべての給付は「家族金庫」にまとめられることとなった。ただし、これらすべての合意には財政面での留保がなされており、「親手当」や保育施設拡充計画を具体的に実施しようとすればかなりの財源が必要であったため、新政権下でその実施方法や財源をめぐる大きな対立が起こる可能性をはらんでいた。⁽⁵³⁾

以上のような交渉を経て、11月10日午後からCDU/CSUとSPDの党及び連邦議会議員団代表による最後の全体会議が行われ、11日夜には「共にドイツのために一勇気と人間性をもって」と題する130ページに上る連立協定案が完成した。その内容は以下のようなものであった。⁽⁵⁴⁾

[財政及び予算]

- ・売上税税率を2007年に16%から19%に引き上げる。増収分のうち税率1ポイント分を失業保険料率引き下げのために、税率2ポイント分を連邦と州の予算の立て直しのために使用する。食料品に対する7%の優遇税率を維持する。
- ・保険税税率を3ポイント引き上げて19%とする。
- ・独身者の場合25万ユーロ、既婚者の場合50万ユーロ以上の年収を有する高所得者に対して、所得税の最高課税率に加えて3ポイントの割増税率を課す（富裕税）。ただし、人的企業に対してはこの割増税率を免除する。
- ・（従来、有価証券の場合1年、不動産の場合10年保有した場合の売却には課税されなかったが）2007年から、個人による有価証券及び不動産の売却収益に対して20%の課税を行う。
- ・持家補助を2005年12月末で廃止する。
- ・（現行は労働日1日、通勤距離1kmあたり30セントである）遠距離通勤費控除の適用を通勤距離が21km以上の場合のみに限定する。
- ・日曜・祝日・夜間勤務手当に対する免税措置を基本的に維持する。ただし、1時間あたりの手当額が25ユーロ以上の場合には社会保険料を徴収し、50ユーロ以上の場合には免税としない。
- ・これらを含む個人及び企業に対する税制上の優遇措置廃止による増収は、その効果が完全に現れる最初の年に110億ユーロとなる見込みである。
- ・企業の法的形態に中立的な課税と税負担緩和を目的とした企業税制改革を2008年に実施する。
- ・ドイツ連邦銀行の金準備の売却収益積立金の利子を2008年以降投資的支出に振り向ける。
- ・石炭補助金を2008年以降削減する。
- ・連邦予算の緊縮を2007年以降行う。
- ・約250億ユーロを研究、交通、建設、中小企業、家族政策の分野において景気活性化のため

の一種の投資計画に基づいて支出する。

[年金保険政策]

- ・ 公的年金の法定受給開始年齢を2012年から2035年までかけて段階的に65歳から67歳に引き上げる。ただし、45年間保険料を払い込んだ被保険者は、改正以降も割引なしで65歳から年金を受け取れる。
- ・ 年金支給額の引き下げは行わないが、今後数年間は支給額引き上げも行わない。
- ・ 個人年金保険を促進するために、「リースター年金」(公的補助の対象となる個人年金)のいわゆる「子供割増金」を2008年以降に出生した子供に関して185ユーロから300ユーロに引き上げる。
- ・ 年金保険料率を2007年1月に現行の19.5%から19.9%に引き上げる。

[医療保険政策]

- ・ 抜本的な医療保険改革についての交渉は2006年に行い、連立与党共通のモデルを立案する。
- ・ 医薬品コストを年間20億ユーロ縮減する。医薬品製造業者が薬局に対する優遇として行っている価格割引を禁止し、医療保険金庫に対する模倣薬の価格を5%割引く。
- ・ 2004年に導入された公的医療保険に対する連邦補助金を2006年に42億ユーロに拡大した後、段階的に削減し、2008年に廃止する。

[労働政策]

- ・ 企業の新規採用者の最長試用期間を6か月から24か月に延長する。
- ・ 若者を労働市場に統合し、3か月以上失業状態にしておかないようにすることを目指す。そのため、職業教育協定を継続する。
- ・ 高齢労働者の労働生活からの早期引退を阻止するために、高齢労働者のためのプログラムを立案する。そのため、62の地域でのモデルプロジェクトのために最大2億5,000万ユーロを支出する。
- ・ 積極的労働市場政策措置は、効果が認められる場合にのみ継続する。「私会社 (Ich-AG)」を2006年6月末で廃止し、その後は事業創業のための新たな政策措置を実施する。
- ・ 第2失業手当支出を削減する。旧東独地域と旧西独地域で異なっている第2失業手当支給額を(後者に合わせて)345ユーロに均等化する。
- ・ 2007年1月に失業保険料率を現行の6.5%から4.5%に引き下げる。

[家族政策]

- ・ 従来の養育手当を2008年以降所得に応じた親手当(最高月額1,800ユーロ)に変更する。手当受給者は、この手当を1年間受給するか、最大2年に分割して受け取るかを選択できる。
- ・ 低所得者のための児童手当割増金請求権者の範囲を拡大する。割増金の最高月額を140ユーロ、最大支給期間を36か月とする。
- ・ 家族のための全給付を今後「家族金庫」にまとめる。

- ・ 3 歳未満の子供のための全日保育を（赤緑政権時代に予定されていた通り）拡大し、2010年までに保育可能数を23万増加させる。
- ・ 「社会的に不利な立場に置かれた」家族の子供に対する助成を強化する。

〔教育・研究政策〕

- ・ 研究開発のための連邦予算を2010年までに約30億ユーロ増額する。基礎学校助成プログラム予算（40億ユーロ）を継続する。

〔内政政策〕

- ・ テロ対策法を再検討し、テロ対策データを拡充する。パスポート及び身分証明書のバイオメトリック手続を拡充する。

〔国防〕

- ・ 一般兵役義務制を維持する。

〔外交政策〕

- ・ トルコとの EU 加盟交渉は「結論未定のプロセス」とする。

この連立協定案は、11月14日には SPD 党大会と CDU/CSU 連邦委員会（小党大会）において承認され、18日には両党代表によって署名された。それに続いて、22日にはメルケルが連邦議会における首相指名選挙において首相に選出され、大連立政権は正式に発足した。

（1）FAZ vom 23. Mai 2005.

（2）シュレーダーはケーラー大統領との会談において、連邦議会で連立与党が過半数を3議席上回る議席しか有しておらず、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙及びそれ以前の一連の州議会選挙での敗北によって、彼に対して「議員団及び連立与党内で圧力がかけられる可能性」が高まったと指摘した。シュレーダーは彼の改革路線に対する批判が次第に高まっているとし、「私の政府多数派は不安定である」と述べた。彼によれば、連邦議会において首相に対する信任投票を行わせ、それを意図的に否決するという計画を実施した場合、彼に対して不信を持つてはいるが、それをまさに投票行動によって明示しようとはしない議員たちが信任投票に対する反対票を投じるかどうかあてにならず、これらの議員たちは彼の意図に反する行動をとる可能性があった。それゆえ、彼は、信任投票の際に、連邦閣僚を務めている議員全員に反対票を投じさせる計画であると述べた。シュピーゲル誌は、この意味でシュレーダーの行動は、党内で高まりつつある彼に対する反乱の危険に対して機先を制するのためのものであったとの見方を示した。Der Spiegel, Nr. 22, 2005, S. 22ff.; Der Spiegel, Nr. 23, 2005, S. 24ff.

また、前述したように、FAZ 紙はこの突然の連邦議会解散計画の発表を、現状のまま2006年に連邦議会選挙を行った場合に連立与党側が完全な敗北を被ることを回避するために、状況がそれほど悪化しないうちに連邦議会選挙を行おうとする「前方への逃避」であると解釈する論説を掲載した。FAZ vom 23. Mai 2005.

7月1日に行われた連邦議会におけるシュレーダー首相に対する実際の信任投票では、595名の議員が投票に参加した。CDU/CSU と FDP の議員296名は当然のことながらこの信任案に反対投票したが、連立与党側では、SPD 首脳が白票を投じるよう事前に呼びかけていたにも拘わらず、その呼びかけに応じたのは148名で、15名が信任案に賛成投票するという結果になった。また、5名の議員は、憲法上の疑念を理由にこの投票に

参加しなかった。信任案が否決された後、シュレーダー首相はケーラー大統領に対して連邦議会の解散を要請し、大統領は21日にこの要請を受け入れて連邦議会を解散することに同意した。その際、ケーラーは解散に同意する理由として、シュレーダーが連邦議会において過半数をわずかに上回る多数派しか有しておらず、自陣営からの忠誠を長期的に確保できないと考えていることをあげ、「私は彼より明確に優先すべき異なった情勢判断を有していない」とし、「それによって、連邦議会解散のための憲法上の前提条件は与えられていると確信している」と述べた。FAZ vom 1. und 22. Juli 2005.

(3) FAZ vom 24. und 27. Mai 2005.

(4) SPD-Parteivorstand (hg.), Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD, Berlin 2005.

(5) FAZ vom 31. Mai 2005.

(6) Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU, Berlin, 11. Juli 2005.

(7) この点に関して、キール世界経済研究所 (IfW) のカステン・パトリック・マイアーは、「財政赤字削減が再び目標として掲げられたことはよいことであるが、2013年、つまり8年以内に連邦予算を均衡させるという計画は、7年以内にそれを達成するとしたアイヒェル財務相の以前の約束よりもさらに野心的ではない」と指摘した。FAZ vom 12. Juli 2005.

(8) FAZ vom 13. und 15. September 2005.

(9) FAZ vom 12. und 13. Juli 2005.

(10) ただし、実際には、第2失業手当受給者には、手当自体に加えて、家賃・暖房コストや子供がいる場合の児童手当割増金等、様々な付加的給付が加算支給され、さらに公共的事業等に就労した場合にも一定額を手当との相殺から免除されることから、結果的に得られる給付と付加的所得の合計はそれほど低いわけではなかった。労働市場職業調査研究所の推計によれば、2人の子供を持ち元々配偶者の一方だけが働いていた長期失業者の場合、給付に加えて週30時間のいわゆる「1ユーロ・ジョブ」に従事すれば、実際には月額1,769～2,209ユーロを手にする事ができた。しかし、正規の労働市場で働いて給付と合わせた収入をこれと同一にしようとするれば、時給6ユーロ35セント～10ユーロ90セントで週40時間働かねばならなかった。

Anne Cichorek/ Susanne Koch/ Ulrich Walwei, Arbeitslosengeld II. Erschweren "Zusatzjobs" die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 8/18. 5. 2005.

(11) FAZ vom 23. August 2005.

(12) FAZ vom 9. September 2005.

(13) ラインラント・プファルツ州とブランデンブルク州で試行され、2002年春に全国に拡大された一種のコンビ賃金制度は「マインツ・モデル」として当初大きな注目を集めた。このモデルでは、労働時間が週15時間以上で月収325～897ユーロ（夫婦または単身で子供を養育する者の場合は1,707ユーロ）の人々に対して、社会保険料の補助（ただし、所得が高くなるほど減額される）と子供1人につき77ユーロの児童手当の割り増しが最長3年にわたって行われた。また、補助対象者が社会扶助受給者である場合には、扶助をそのまま継続受給することができた。しかし、拡大以降のこの制度の参加者は約11,300人とどまり、政府の期待を明確に下回るものに終わった。さらに、ハルツ第2法によってこれと重複するいわゆる「ミディ・ジョブ」が導入されたこともあって、「マインツ・モデル」は2003年3月に中止された。

Jahresgutachten 2003/2004 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,

Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2000, S. 155f.

この他、社会法典第Ⅱ部及び第Ⅲ部には、すでにいくつかのコンビ賃金の要素が含まれており、就業者の場合にも、基礎となる就業所得では生計を立てるのに不十分であると見なされる場合には、「困窮世帯」と認定され、「補完的第2失業手当」を受給することができる。また、失業者で第2失業手当を受給している

人が就業した場合には、期限付きで「再就職手当」が支給される。さらに、50歳以上の人々の就業意欲を高めるために、高齢者に対する賃金保障も公的補助を含んでいる。

- (14) Jahresgutachten 2002/2003 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/100, S. 245ff.
- (15) 横井正信「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ2010』(Ⅱ)」、福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第61号、2005年、87頁以下及び Bundesministerium der Gesundheit und Soziale Sicherung (hg.), Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 82f. なお、シュレーダー政権において、このような専門家及び超党派の委員会によって重要政策を立案するという方式が多用されたことについては、Sven T. Siefken, Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3/2006, S. 559ff.
- (16) 横井前掲論文、102頁以下。
- (17) Vgl., ERNEuern - GERECHTIGKEIT - NACHHALTIGKEIT. Für wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Berlin den 16. Oktober 2002, S. 25; Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3676.
- (18) Rüdiger Soldt, Mehr als eine Fußnote. Rot-Grün entdeckte erst in der zweiten Legislaturperiode, daß Demographie und Familie Zukunftsthemen sind, in: FAZ vom 6. September 2005.
- (19) Regierungsprogramm 2005-2009, S. 25; FAZ vom 2. August 2005.
- (20) Süddeutsche Zeitung vom 25. Juni 2005.
- (21) Renate Köcher, Wechselstimmung ohne Begeisterung. Auch die Anhänger der SPD glauben nicht an deren Sieg, in: FAZ vom 15. Juni 2005.
- (22) Ebd.
- (23) FAZ vom 6. und 13. August 2005.
- (24) Renate Köcher, Entscheidung voller Unbehagen. Der Wahlkampf verschärft die Vertrauenskrise der Politik, in: FAZ vom 17. August 2005; Dies, Das Unglück der SPD. Die Wähler empfinden die vorgezogene Wahl als Schaukampf, in: FAZ vom 31. August 2005.
- (25) FAZ vom 8. und 10. September 2005. 首相候補としてのシュレーダーの人氣が2002年連邦議会選挙当時ほど効果を発揮しなかった点については、Oskar Niedermayer, War die Agenda 2010 an allem Schuld? Die Regierungspartei SPD und Bündnis 90/Die Grünen, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden 2006, S. 136ff.
- (26) Renate Köcher, Spannung auf der Zielgeraden. Schwarz-Gelb und Rot-Grün-Rot liefern sich ein Kopf-an-Kopf-Rennen, in: FAZ vom 14. September 2005.
- (27) FAZ vom 10. September 2005; SZ vom 10./11. und 17./18. September 2005; FAZ vom 20. September 2005.
- (28) Elisabeth Noelle, Es fehlt das Vertrauen. Demoskopische Anmerkungen zum Ergebnis der Bundestagswahl, in: FAZ vom 21. September 2005.

この点について、ロートとヴェストは次のように評価している。「(シュレーダー) 首相はその地位を失ったにも拘わらず、個人的には敗北者として政治の舞台を去ったわけではなかった。有権者の61%は彼が自らの任務をうまく果たしたとし、マイナスの判断を下した人は35%であった。CDU/CSU 支持者の3分の1、FDP 支持者の40%、左翼党支持者の3分の2が首相としてのシュレーダーにどちらかと言えば満足していると答えた。さらに、SPD 支持者の97%、緑の党支持者の87%がシュレーダーがうまく職務を遂行したと評価した。それに加えて、多くの人々の評価によれば、ゲルハルト・シュレーダーはほとんど絶望的な立場から印象深

い形で選挙戦を指導し、その際注目すべきコミュニケーション能力を証明した。彼は、国民の多くが彼の党のせいであると考え、失敗が増えていったのに対して、2002年と同じように対処することはできなかった。彼は、未来に関わる諸問題に関して信頼性を低下させていった。それにも拘わらず、SPDを予期せぬ没落から救ったのは今回もシュレーダーであった。」

Dieter Roth und Andreas M.Wüst, Abwahl ohne Machtwechsel? Die Bundestagswahl 2005 im Lichte langfristiger Entwicklungen, in : Jesse/Sturm, op.cit., S. 64.

また、選挙後、CDU内で以前からメルケルに批判的であったメルツ連邦議会議員は、小選挙区でCDU/CSU候補に投じられた第一票の合計得票率が40.8%であり、潜在的にはCDU/CSUに対するこれだけの支持率があったのに対して、第二票のそれが35.2%に留まり、その差が290万票となった点を問題とした。彼は、2002年連邦議会選挙当時はこの得票差は120万票しかなかったことを指摘した上で、今回それが大幅に増加したことは「党の選挙綱領と看板に掲げた人物に対する有権者の明確な答え」であるとし、暗にメルケルの首相候補としての魅力の低さと選挙戦指導が第二票の伸び悩みの原因であるとの解釈を示した。

FAZ vom 6. Oktober 2005.

- (29) Noelle, op.cit. キルヒホフについては、本稿第3章注(38)参照。CDUブランデンブルク州支部長で同州内相でもあるシェンボームは、2005年8月に、旧東独地域における犯罪について、それをかつての社会主義体制と関連させ、「旧東ドイツ社会の『プロレタリア化』をもたらしたSEDの政治が、無関心、暴力の容認、フランクフルト・アン・デア・オーデル近郊での9人の新生児の殺害のような犯罪に対する無関心の一因である」と述べた。しかし、この発言は旧東独地域の住民全体を侮辱したものと受け取られ、強い反発を引き起こし、メルケルもシェンボームを批判した。また、これとほぼ同時に、シュトイバーは「最大の政治的無能者である(左翼党首脳)のギジとラフォンテヌが東部諸州において約35%の得票率を獲得できるというのは理解し難い」とし、「私は、東部の人々がドイツの首相が誰になるかを決定することを容認しない」と発言した。さらに、彼は「フラストレーションをためた者がドイツの未来について決定してはならない」とも述べた。彼は後になって「フラストレーションをためた者とはギジとラフォンテヌのことである」と弁明したが、この発言は、野党はもちろん旧東独地域のCDUからも、有権者を侮辱し、国民の分裂をもたらすものと批判された。

FAZ vom 6. und 12. August 2005.

- (30) Noelle, op.cit. これに関連して、ヒルマー等は、不在者投票と投票日当日の投票の結果の差の分析から、投票日が近づくに従って、一方ではCDU/CSUとFDPの支持者の間で次第に大連立への嫌悪が強まり、FDPによる強力な第二票キャンペーンも相まって「黒黄陣営」全体を強化するために第二票をFDPに投じるという「分割投票」の傾向が加速され、CDU/CSUの得票率を低下させたとした。他方、ヒルマー等によれば、投票日の出口調査では、最後まで態度を決定していなかった有権者の間でのCDU/CSUの得票率は23%しかなく、同党は態度未決定の有権者を説得し切れなかったと考えられた。Richard Hilmer und Rita Müller-Hilmer, Die Bundestagswahl vom 18. September 2005 : Votum für Wechsel in Kontinuität, in : Zeit für Parlamentsfragen, Heft1/2006, S. 183ff.

- (31) Noelle, op.cit.

- (32) シュレーダー政権の改革政策に対する抗議政党として旧西独地域を中心に2005年1月に結成された新党「労働と社会的公正のためのもう一つの選択肢(WASG)」は、すでにノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙において2.2%の得票率を獲得していたが、ラフォンテヌがSPDを離党してWASGに加わったことによって、ザールラントを中心にさらに支持を拡大する勢いを見せた。これに対して、PDSは連邦議会選挙においてWASGの候補者を選挙候補リストに登録するという形で旧西独地域での勢力拡大を図るという方針をとり、WASGの要望にそって党名を左翼党と変更すると共に、ラフォンテヌをザールラントで党の筆頭候

補とした。この結果、左翼党は、旧東独地域で25.3%（2002年は16.9%）と得票率を大幅に上昇させただけでなく、ザールラントで18.5%の得票率を獲得した他、プレーメン、旧西ベルリン地区、ハンブルク、ラインラント・プファルツ、ヘッセン、ノルトライン・ヴェストファーレンでも5%を越える得票率となり、旧西独地域全体ではPDS時代の最高記録（1998年の1.2%）の4倍にあたる4.9%の得票率を獲得した。

この「成功」に大きく寄与したのは労働者及び失業者の票が特にSPDから大量に流出したことであった。SPDの労働者の間での得票率が37%（2002年は44%）、失業者の間でのそれが34%（同41%）と前回選挙と比較して7ポイントの低下となったのに対して、左翼党の労働者の間での得票率は12%（2002年は4%）、失業者の間でのそれは25%（同10%）となり、特に後者では15ポイントもの上昇を示した。さらに、旧東独地域では、左翼党の失業者の間での得票率は前回連邦議会選挙と比べて21ポイントも上昇して42%となり、失業者の間で初めて最強政党となった。

この結果に関して、ロート等は次のように指摘した。「これらの事実は、一方ではシュレーダー政権が労働者の利益を無視していると見られたことによるものであり、また、ドイツにおける雇用状況の問題によるものでもある。この二つがWASGの結成をもたらし、WASGは2005年連邦議会選挙において、SPDの支持者の核となってきた人々の少なくとも一部を左翼党に投票させるのに成功した。このような展開が長期的な性格を持っているか否かはまったく明らかでないが、SPDは明らかに『彼らの労働者』を説得するという問題を抱えている。」

Eckhard Jesse, Parteiensystem im Wandel? Das deutsche Parteiensystem vor und nach der Bundestagswahl 2005, in: Jesse/Sturm, op.cit., S. 34; Roth, op.cit., S. 51f. und 55.

(33) FAZ vom 19. und 20. September 2005.

(34) Ebd.

(35) Ebd.

(36) FAZ vom 21. September 2005. さらに、緑の党内で財政政策を担当していたオスヴァルド・メッツガー元連邦議会議員は、「私は緑の党とFDPの協力に賛成であるが、それはCDU/CSUという屋根の下においてのみのことである。すなわち、私は黒信号連立に賛成である」と述べて、ジャマイカ連立を明確に支持した。シュレーダー政権初期には、彼の他に、保健相となったアンドレア・フィッシャー、緑の党議員団経済政策スポークスマンであったマルガレータ・ヴォルフ、連邦議会財政委員長クリスティーネ・シェール等、党内から「新自由主義者」という批判さえ受ける人々が活躍していた。しかし、メッツガーは2002年連邦議会選挙で候補争いに敗れ、フィッシャーも事実上失脚する等、彼らの影響力は次第に低下していった。

(37) FAZ vom 24. September 2005. 緑の党支持者の間でも、CDU/CSUに対する拒否反応はなお強かった。連邦議会選挙後に行われた世論調査では、緑の党の支持者のうち、ジャマイカ連立を支持した人は5%しかなかった。これに対して、SPD、FDP、緑の党から成る「信号連立」を支持した人は28%、大連立を形成し、緑の党が野党になることを支持した人は41%に上った。Renate Köcher, Will die SPD der Union die Hand zu Reformen reichen? Unwägbarkeiten am Beginn der Legislaturperiode, in: FAZ vom 19. Oktober 2005.

他方で、イエッセは次のように指摘している。『「変節政党」というイメージ、連立相手を未定にしておくという2002年の路線が説得的でなかったこと及び大きな社会的諸問題から、FDPが近い将来CDU/CSUに対する接近を放棄することはないので、CDU/CSUが（左翼党と結びついた）SPD同様に緑の党に働きかける可能性は高い。緑の党が中心的な役割を果たすことになる可能性があるであろう。この両党からの働きかけによって、緑の党は大きな試練にさらされるであろう。野党として、緑の党は、あらゆる社会改革を「社会的な無理難題」と非難する左翼党と、改革の意志の欠如を攻撃するFDPの間で困難な立場に立っている。緑の党がSPDとしか連立しないという路線を放棄すれば、それはドイツの政治にとって潮目の変化を意味するであろう。」 Jesse, op.cit., S. 41.

- (38) FAZ vom 23. September 2005 ; FAZ vom 6. Oktober 2005.
- (39) FAZ vom 4. und 11. Oktober 2005. 閣僚ポストの配分は、見かけ上は CDU/CSU と SPD が同数であったが、CDU/CSU 側のポストにはメルケル首相に加えて首相府長官ポストが含まれており、各省庁の閣僚ポスト配分では SPD が有利となっていた。この点に関して、FAZ 紙は、シュレーダーが最後まで強引に首相職を要求するという戦術をとったことによって、SPD はその要求を放棄する「代価」を引き上げることに成功したとし、次のように論評した。「CDU/CSU はあまりにも長い間、シュレーダーが首相ポストに固執していることを「よくない振る舞い」とだけ考えていた。実際には、シュレーダーは政府形成のためのトリックに満ちた事前のゲームにおいて—最初は適切さの限界を無視して—一定の役割を果たした。根拠のない要求を攻撃的に主張したことによって、SPD には過小評価すべきではない利益がもたらされた。CDU/CSU は、本来自らに属しているものを買い取らねばならず、こうして SPD は計画されている大連立において勢力に比して多くの閣僚ポストを獲得した。シュレーダー及び彼と共に SPD が仮想的な要求を非常に長くかつ強く主張したことによって、ついにはそのような請求権が実際にあるかのように思われるようになった。」 Friedrich Karl Fromme, Die selbständigen Minister. Was die SPD bisher erreicht hat, könnte die Basis weiterer Erfolge werden, in : FAZ vom 21. Oktober 2005.
- (40) FAZ vom 17. , 18. , 24. und 25. Oktober 2005.
- (41) FAZ vom 4. und 5. November 2005. この間、EU 委員会は、ドイツの2005年の財政赤字比率が4 %近くになると予想されることから、停止されていたドイツに対する財政赤字手続を年末に再開し、強化することが避けられないとの見方を示した。FAZ vom 21. Oktober 2005.
- (42) FAZ vom 7. und 10. November 2005.
- (43) FAZ vom 11. November 2005.
- (44) FAZ vom 28. Oktober 2005 ; FAZ vom 1. November 2005. この背景には、第2失業手当導入後、支給対象となる困窮世帯の数が320万から490万へと大幅に増加したことがあった。その大きな原因は、自己収入のない若者が第2失業手当に付加して支給される住宅・暖房手当を利用して親元から離れるという行動をとったことにあった。FAZ vom 21. und 24. Oktober 2005.
- (45) この点については、メルケル政権発足後に公表されたハルツ第1～第3法に関する連邦政府の評価報告書 Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/505において詳細に分析されている。
- (46) FAZ vom 3. und 10. November 2005.
- (47) FAZ vom 7. , 10. und 15. November 2005. CDU/CSU 首脳は、有期雇用の場合は経営者側はその雇用期間が過ぎなければ解雇できないが、試用期間であれば、その期間内にいつでも解雇でき、この点で労働市場の柔軟化に大きく寄与すると強調した。
- (48) Ebd. 「58歳規定」については、メルケル政権発足後、労相に就任したミュンテフェーリングから2007年末まで延長するという提案がなされ、CDU/CSU側の反発を押し切って、延長が実現された。FAZ vom 30. November 2005 ; FAZ vom 16. Dezember 2005.
- (49) FAZ vom 10. November 2005.
- (50) FAZ vom 29. und 31. Oktober 2005 ; FAZ vom 4. November 2005.
- (51) FAZ vom 4. und 12. November 2005.
- (52) FAZ vom 2. , 4. und 5. November 2005.
- (53) FAZ vom 17. Oktober 2005 ; FAZ vom 3. , 11. und 14. November 2005.
- (54) Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, S. 20ff.

結論

2005年連邦議会選挙は、ドイツでは希な形で本来の予定よりも1年早く実施されることとなり、その結果誕生したメルケル政権も、本来は異なった理念と政策を掲げて政権を競い合う立場にあるCDU/CSUとSPDの二大政党が連立を形成し、与党が連邦議会の4分の3近くの議席を占めるという、ドイツ連邦共和国史上においても過去に一度しか例がない異例の連立形態となった。しかし、実際には、両党はこの連立形成のために選挙後に初めて政策上の重要問題をめぐって急速交渉を始めたのではなかった。本稿において詳述したように、両党はそこで取り上げられた諸問題をめぐってすでに2005年3月の「景気・雇用対策サミット」において首脳間で協議を行い、一部の問題についてはその後も実務的な交渉が行われていた。それらの大部分は最終的な合意に至らなかったものの、その大きな理由の一つは、5月末に行われたノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙と、その結果を受けて本来予定されていなかった連邦議会選挙が9月に行われることになり、重要政策についての決定が連邦議会選挙後に先送りされたことにあった。この意味で、大連立政権を形成するための交渉は、すでに選挙以前から行われていた両党間の交渉を再開し、それを完結させるものであったという側面を持っていた。さらに言うならば、このような両党間の交渉による合意形成の試みは「景気・雇用対策サミット」において初めて行われたのではなく、それ以前にもシュレーダー政権下で繰り返し行われてきており、「景気・雇用対策サミット」もいわばその延長線上で開催されたものであった。

その背景としてまず指摘できるのは、連邦議会の多数派が連邦参議院においては少数派であるという「ねじれ現象」であった。1998年秋に発足したシュレーダー政権の連立与党であるSPDと緑の党は、政権発足当初こそ州レベルにおいても16州中8州で与党の地位にあり、連邦参議院における票決に際して過半数票（69票中35票）を確保していたが、1999年2月にヘッセン州においてCDU/CSUとFDPに政権を奪われた結果、この過半数票を失い、その後シュレーダー政権期を通じて過半数票を回復することが一度もできなかった。逆に、2002年4月のザクセン・アンハルト州議会選挙後には、CDU/CSU単独あるいは同党がFDPと連立を形成している「野党州」が連邦参議院において過半数票をコントロールするようになった。その後もSPDが単独で、あるいは緑の党と連立を形成して与党となっている州の数は減少を続け、2005年2月に行われたシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会選挙後には、ノルトライン・ヴェストファーレン州を残すだけになった。そして、前述したように、同年5月に行われた同州議会選挙で連立与党側が敗北した結果、ついに「赤緑」州は一つもなくなり、逆にCDU/CSUとFDPが政権を有する州が連邦参議院において有する票数は43票と3分の2に迫る勢いとなった。シュレーダー政権期の大部分を通じて見られたこのような連邦参議院における劣勢は、CDU/CSUとの妥協を行わなければ連邦参議院の賛成を必要とする法案を成立させることができないという状態をもたらした。このような状態はコール政権後期にも見られ、同政権末期にSPD党首となったラフォンテーヌはそ

れを利用して政府法案を連邦参議院において「ブロック」し、政権崩壊に追い込んだ。しかし、シュレーダー政権は発足後わずか3か月あまりで同様の状態に追い込まれ、CDU/CSUからの「逆襲」を受けることとなった。そこから、連邦政府にとって、重要法案を成立させるにあたっては、それを連邦参議院の賛成を必要としない内容にして提出するか、交渉によってCDU/CSUとの妥協を図る必要が生じた。⁽¹⁾

しかし、連邦議会と連邦参議院においてそれぞれの多数派を形成する政党勢力が異なるという状態はコール政権やシュレーダー政権において初めて見られるようになったのではなく、それ以前においてもしばしば繰り返されてきており、妥協と協調を必要とする連邦国家体制と二極的・競争的な政党システムの併存というドイツ連邦共和国の政治的特徴に起因するものであるとも指摘されてきた。⁽²⁾この意味で「非公式の大連立」の存在自体は決して目新しいものではなかった。

シュレーダー政権の崩壊から「公式の」大連立政権の形成を促した第二の要因として、この「ねじれ現象」よりも重要であったのは、CDU/CSUとSPDの政策の接近あるいは選択の幅の縮小であった。シュレーダー政権発足当初、内政上の重要な課題は、前政権末期の1997年時点で2.2%とOECD諸国平均を1ポイント下回っていた経済成長率を上昇させ、年平均440万人(失業率11.4%)に達していた失業者数を減少させ、ユーロを導入するために単年度で965億マルク(対GDP比2.7%)となっていた財政赤字比率を低下させ、累積額で1兆4,260億マルクとなっていた連邦の累積債務を減少させて財政を立て直すことであった。⁽³⁾これらすべての問題は互いに密接な関連性を持っており、従って、総合的かつ統合的な対処が必要であったが、財政政策面ではユーロ導入のためのマーストリヒト条約基準による厳しい枠組が課されており、財政的テコ入れによる景気浮揚策や労働市場対策は困難な状況にあった。このため、シュレーダー政権も前政権の財政緊縮路線を基本的に継続するという点では選択の余地はあまりなかった。積極財政論者であったラフォンテーヌ財務相が政権発足後わずか4か月あまりで辞任し、後任のアイヒェルが財務相就任と共に年間150億ユーロの連邦予算緊縮と2006年までに新規債務をゼロにするという方針を前面に打ち出したことは、それを象徴していた。

この前提の下で企業活動を活性化させ、経済成長率を回復するためには、規制緩和等の経済政策面からの対応と共に、企業の税・社会保険負担を緩和し、国際的競争力を強化することが必要であるという点においても、シュレーダー政権の認識は前政権のそれと大きな隔たりはなかった。その結果、シュレーダー政権下で実施された税制政策上の主要な改革は所得税・法人税の引き下げと営業税の改革であった。同政権の7年間の任期中に所得税の最高課税率と最低課税率はともに約11ポイント引き下げられ、法人税も対留保利益に関しては15ポイント引き下げられた。また、営業税改革は必ずしも成功しなかったが、人的企業の多くは所得税との相殺という形で事実上営業税を免除されるようになった。このような企業税引き下げ路線もコール政権のそれを實質上引き継いだものであり、引き下げ率はむしろコール政権時代よりも大幅なものであった。それにも拘わらず、CDU/CSUはシュレーダー政権末期にもさらに企業課税の引き下げを要求した。様々

な改革努力にも拘わらず、財政・経済・労働市場の状況が好転しなかったことから、連立与党側が結果的にそれに対応したことは、連帯付加税や営業税を加えた資本会社の合計課税率がなお高く、さらに資本会社と人的会社の間の課税率の格差が解消されていないという認識を連立与党側、特に SPD も共有していたことを示していた。

他方、財政緊縮による支出面での対応だけではこれら大規模減税を実施することは不可能であったため、徴税の効率化・厳格化や租税優遇措置の廃止等による歳入面での代替財源調達と同時に、直接税から間接税への比重移転が不可避となったが、この点でも CDU/CSU と SPD の対応には見かけほど大きな差異はなかった。すでにコール政権末期には、年金保険財政改善のためにその当時野党であった SPD との暗黙の合意の下に売上税税率が 1 ポイント引き上げられていたが、シュレーダー政権初期に実施された環境税の導入や、その後のタバコ税引き上げ等も、その大きな理由は年金保険や医療保険への補助金投入拡大のための財源確保であった。2005 連邦議会選挙の際にも、SPD は売上税税率引き上げに強く反対するポーズを見せたが、本稿において詳述したように、この増税案はすでにシュレーダー政権下で与野党双方の政治家から提案されており、選挙終了と同時に、SPD は CDU/CSU が選挙綱領で提案していたよりもさらに大幅な 3 ポイントの引き上げを比較的簡単に受け入れた。

企業の経済活動環境の改善の一環として賃金付随コストを引き下げ、同時に財政的負担を緩和するため、税制政策面での対応よりも、むしろ社会保険料負担の緩和が重要であった。この問題に対して、シュレーダー政権はコール政権の対応を労働者側の負担を増加させ給付を削減するという「社会的冷酷」の路線であると批判し、政権発足直後にコール政権によって行われた年金改革を撤回した。しかし、年金制度を根本的に変更するという選択肢を採用しない限り、人口構造の変化や失業者数の増加による年金財政の悪化への対処法は限られており、しかも、根本的な制度変更に対する支持は、CDU/CSU においても SPD においても多数を得られなかった。この結果、シュレーダー政権によって実施された年金改革は、保険料率の上昇を抑制するために、コール政権時代と大差ない方法と目標値を掲げて年金支給水準を抑制し、この抑制による実質的な給付引き下げをバランスさせるために公的補助の対象となる（経営者側は保険料を負担しない）個人年金保険を導入し、間接税増税からの歳入等を財源として年金保険に対する補助金を増額するというものであった。年金政策は党派の対立の対象とすべきではない国民的問題であるとの考え方の下で、1990年代はじめの年金改革でも与野党間の合意が重視されたが、別稿においても指摘したように、コール政権からシュレーダー政権に至る年金政策も実務レベルではこの問題の権威であるダルムシュタット大学教授リュールプが中心になる等、一定の継続性が確保されていた。⁽⁴⁾シュレーダー政権下で年金改革に関してもう一つの大きな懸案となっていたのは年金支給開始年齢の引き上げであったが、この点についても CDU/CSU と SPD の考え方は実際には大きく異なっておらず、選挙前の消極的な姿勢にも拘わらず、連邦議会選挙が終了した後は、両党は年金支給開始年齢を 67 歳に引き上げる方向での調整をただちに行い始めた。

社会保険料負担の中で年金保険に次いで二番目に大きな比重を占めている公的医療保険（GKV）に関しても、シュレーダー政権は発足当初に「公的医療保険連帯強化法」を制定して、コール政権時代に行われた医薬品の被保険者自己負担分の引き上げや予算枠制の廃止といった改革を撤回したが、緑の党から保健相として送り込まれたアンドレア・フィッシャーは医療関係団体や連邦参議院だけではなく、連立与党内からの協力も十分得ることができずに挫折した。その後、シュレーダーによって後任の保健相に起用された SPD 幹部ウラ・シュミットの下でも医療保険支出の上昇に歯止めをかけることができなかったため、シュミットは医薬品の価格凍結及び強制的割引、従来価格コントロールを免除されていた医薬品に対する固定価格制の導入、医療保険金庫に対する保険料安定化への圧力強化等の措置をとった上で、さらに大規模な医療保険改革に乗り出した。その際、前述したように、公的医療保険の長期的改革に関する CDU/CSU と SPD の基本理念は大きく異なっていたが、抜本的制度転換についての内部合意は実際には与野党ともに確立されていたわけではなく、結果的にはさしあたって医療保険支出の膨張を食い止め、保険料率を抑制して賃金付随コストを引き下げるという短期的目標が優先された。この改革案は、実務レベルでは年金改革と同じくリュールプが委員長を務める社会保険制度改革委員会において立案され、政治的レベルでは、前述したようにシュミットとコール政権下で保健相を務めた CSU の政治家ゼーホーファーを中心とした与野党間交渉の場で最終的な合意が図られた。その結果、2003年に成立した「医療保険近代化法」によって実施されることになった改革は、給付削減、被保険者の自己負担分の引き上げ、歯科治療等給付の一部の個人保険化、医療保険に対してはこれまで行われてこなかった連邦補助金の投入といった内容であった。2005年連邦議会選挙においては、CDU/CSU と SPD は長期的改革に関するそれぞれの主張を繰り返したが、それらは両党とも細部まで練り上げられた計画には至っておらず、連立交渉に至る過程では、この問題に関する決定は先送りされ、むしろ医療保険近代化法に関する妥協線上で、同法実施後に残された問題の処理についての協定が行われた。⁽⁵⁾

賃金付随コストを引き下げると共に賃金自体の上昇を抑制し、さらに労働条件を柔軟化することによって、企業の競争力強化を図りつつ失業者数を削減して財政状況の改善にもつなげていくという点で、社会保険政策に劣らず重要であったのは労働市場政策であった。しかし、この分野は労働組合の利益とも直結していたため、SPD が CDU/CSU に対して最も強硬な姿勢を見せた分野でもあった。業種統一協約の各企業レベルでの拘束力、解雇保護、共同決定制度等の緩和の問題はその典型であり、CDU/CSU がコール政権下でこれらの制度の緩和や柔軟化を推進しようとし、シュレーダー政権下でも繰り返し要求したのに対して、SPD 側はその大部分を拒否した。

しかし、両党は労働市場政策すべてに関して対立していたわけではなかった。いわゆる「ハルツ改革」、特に失業扶助と社会扶助の統合及び第2失業手当の導入はそのことを示していた。この改革は、失業扶助と社会扶助の併存と錯綜を解消し、財政負担を軽減することを目的としていたが、それと同時に重要であったのは、失業者数の削減という目的であった。すなわち、コール政

権時代に年平均で400万人を突破した失業者のうち、最も問題であったのはその中心部分を占める事実上再就職の困難な長期失業者の存在であり、その数を減少させることができれば、失業者数全体の大幅な減少を達成し、失業問題を根本的に解決することは不可能であった。⁽⁶⁾しかし、この問題を経済成長率の回復だけで解決することは不可能であった。なぜなら、社会扶助よりも給付額が高く、原則的に無期限に給付される失業扶助は、前述したように失業者にとって仮想的な最低賃金の役割を果たしており、失業扶助額と資質の低い労働者に対して企業が実際に支払う用意のある賃金額との差が、長期失業者の再就職を不可能にし、あるいは再就職意欲を失わせていたからであった。この点に関して CDU/CSU と SPD の認識は大きく異なっておらず、従って、失業扶助額を明確に引き下げて労働市場において提供される賃金に近づけ、再就職への努力を扶助受給の前提条件とすることを目的としたシュレーダー政権下での第2失業手当の導入は、その基本的な方向性に関して CDU/CSU の考え方とそれほど変わらなかった。第2失業手当の導入にあたって CDU/CSU 側が批判したのは、この改革の方向性自体というよりは、手当本体や家賃・暖房コスト等の付帯給付の額をどの程度に設定するか、第2失業手当受給者の管轄主体を連邦雇用エージェンシーと市町村のいずれにするか、手当の財源を連邦、州、市町村の間でどのように負担するか、手当受給者の再就職努力や再就職先の妥当性を判定する基準をどのように設定するかといった、制度実施に伴う具体的な問題に関してであった。第2失業手当導入後には、連立与党側も予算支出の予想外の膨張等、制度の見直しが必要であることを認めるようになり、その点が2005年連邦議会選挙でも争点とされた。

他方、第2失業手当に関してもう一つの大きな難問は、手当を資質の低い労働者に対して本来労働市場で支払われる賃金と同一にまで引き下げた場合、その額が低過ぎて実際には生活していけないという問題であった。この点に対処しなければならないという認識においても、SPD と CDU/CSU は一致していた。その方法に関して、CDU/CSU は経営者側が支払う賃金に対して公的な賃金補助あるいは社会保険料の肩代わり等を行うという「コンビ賃金」の導入を提案していた。これを受けて、シュレーダー政権の下でもコンビ賃金的な制度は試行されたが、雇用をほとんど増加させず、補助の期限が切れた途端に労働者が解雇される等、その結果は芳しくないものであった。それに対して、SPD 側は法定最低賃金を広範に導入し、賃金を「飢餓賃金」にまで低下しないような水準に保つという対案を提示した。しかし、SPD の最低賃金案も、実際には労組内でさえ合意形成に困難をきたしており、最低賃金を無理に高く設定しても雇用増につながらず、「ハルツ改革」の出発点となった考え方にも反するおそれがあった。このため、両党とも、「景気・雇用対策サミット」から連邦議会選挙を経て連立交渉に至る過程では、「ハルツ改革」の方向性自体は肯定した上で、第2失業手当受給者の付加的所得をどの程度認めるかといった当面对処可能な問題からその修正を図ることを重視し、「コンビ賃金」と「最低賃金」をめぐる問題は先送りしていた。

以上のように、財政の立て直し、経済成長率の回復、税制・経済政策・労働市場政策面での企

業活動の環境改善、社会保険料負担の緩和の間には密接な関連性があり、その複雑な関連性の中で現実に実施し得る政策に関して、CDU/CSU と SPD の政策は多くの場面で対極的なものとはなり得ず、むしろ対立線を曖昧化させていった。あるいは、その対立線は、一般有権者には理解困難な実務的技術的な諸問題へと移行していったとも言える。

さらに、この傾向を促し、大連立化をもたらした第三の要因は、具体的な政策問題に関する対立線が CDU/CSU と SPD という両大政党の境界線と必ずしも一致していないことであった。例えば、本稿第2章において述べたように、CDU/CSU は党の公式の立場としては労働市場の柔軟化をいっそう拡大するよう政府に対して要求していたが、内部では、経済界の利益を代表する CDU 経済評議会や、メルツ連邦議会議員、ニーダーザクセン州首相ヴルフ等、財政・経済政策を重視して労働市場の柔軟化を大胆に推し進めようとするグループと、労働者側の利益を代表する CDA を中心にザールラント、ノルトライン・ヴェストファーレン等、SPD の強い州で選挙を戦わねばならない党幹部も加わった労働・社会政策を重視する勢力との間で、かなり激しい議論が起こっていた。また、SPD 側では、左派の圧力を受けて、職業教育課徴金や法定最低賃金の導入という方向性が打ち出されたが、前者の問題に対しては、「アジェンダ2010」路線の推進役であったクレメント経済相だけではなく、旧西独地域の有力な州の党幹部も批判的な立場をとっていた。また、後者の問題に関しては、労組内部の意見が必ずしも一致していなかったということもあり、明確に反対を表明したクレメントだけではなく、当初はシュレーダー首相やミュンテフェーリング党首も積極的な立場をとっていなかった。しかし、CDA やシュトイバー等が外国人労働者の流入規制という立場からこの問題を取り上げると、それに対抗する形で SPD はこの問題に対して再び積極的となり、経済界が CDU/CSU の「方向転換」を非難するという錯綜した状況が見られた。

確かに、どのような政党にせよ、最初からあらゆる政策課題に関して内部で意見が統一されているということとはあり得ず、党としての方針を決定する前に党内で様々な議論が行われるのは当然のプロセスである。また、「国民政党」としての CDU/CSU や SPD にはこれまでも様々な理念及び利益が反映されてきた。しかし、近年の CDU/CSU や SPD においては、かなり基本的な問題に関して党内で意見の分裂が見られ、それが必ずしも解消されていないという状況が見られる。自らの政権運営に対する SPD 内部の反対を理由に連邦議会を解散したシュレーダー等の行動自体がそのことを示していたが、SPD の「自らの理念や将来の見通しに対する不統一の状態」⁽⁷⁾ は2005年連邦議会選挙前になって初めて見られるようになかったことではなかった。1999年春までは SPD 党首であったラフォンテーヌが2005年連邦議会選挙において左翼党の筆頭候補の一人となったことは、このような状況の一つの帰結とも言える出来事であった。

さらに、このような状況を示す具体的な政策課題を挙げれば、その典型例の一つは医療保険改革問題である。この問題に関して、2005年連邦議会選挙の選挙綱領においては、CDU/CSU は一律保険料制度への転換を掲げ、SPD は現行制度を義務加入者の範囲と保険料徴収対象所得を拡

大する形で「国民保険」制度へと発展させることを提案した。しかし、実際には、シュレーダー政権下でこの問題を審議した政府の社会保険制度改革委員会では SPD の専門家の間でも一律保険料モデルと国民保険モデルのどちらを目指すべきかをめぐって意見が分裂して集約できず、2003年の医療保険改革における CDU/CSU との妥協を非難する党内左派からの圧力と、この問題に関して統一的な立場を確立できていなかった CDU/CSU に攻勢をかけるという観点から、国民保険モデルがさしあたっての党の公式路線として採用されたというのが実態である。また、CDU/CSU 側でも、一律保険料制度に対しては、ブリューム元労相が「（一律保険料制度を支持する）アンゲラ・メルケルの世界は私の CDU ではない」と非難する等、所得に比例した保険料を基本とする「連带的」な現行制度の維持を支持する社会政策重視派からの激しい反発を引き起こしただけではなく、当初 CSU が強い難色を示した。そのため、かなりの妥協を重ねて一律保険料制度という外観が維持され、選挙綱領にも取り込まれたが、真の意味での党内合意が形成されたという状況にはなかった。医療保険制度をめぐるこのような政党の境界線を横断する形での対立線は、実は年金保険や介護保険等、社会保険制度全般に広がっており、しかも、その対立線は複雑に入り組んでいる。⁽⁸⁾

他方、このような政党の境界と必ずしも一致しない対立線は、連邦と州・市町村という連邦国家の統治レベル間の利害対立の影響も受けて、さらに複雑化している。この点で、前述した連邦議会と連邦参議院の多数派の食い違いは、厳密に言えば「連邦議会の少数派政党」が「連邦参議院の多数派政党」を形成しているということを常に必ずしも意味しているわけではない。言い換えれば、連邦参議院の多数派とは、連邦政府や連邦議会の意思に対して州側の利益を代表する勢力であるという場合がある。例えば、2005年連邦議会選挙戦では、選挙綱領の段階では CDU/CSU が売上税税率の2ポイント引き上げを提案し、SPD がそれに反対するという構図が見られたが、実際の対立線は、財政政策や社会政策の観点からこの税収増を予算赤字の補填や社会保険料負担の緩和に利用しようとする政治家たちと、経済政策の観点から、そのような引き下げが景気に悪影響を及ぼすとして反対する政治家たちとの間に見られた。しかもその際、財政政策上の観点を重視していたのは主として連邦以上に予算の立て直しを迫られている各州の政治家たちであった。連邦議会選挙の終了と共に SPD が売上税税率引き上げ路線に簡単に転じ、しかも引き上げ幅が押し上げられたのは、彼らの圧力によるところが大きかった。連邦と州・市町村の利害対立が政策的対立を引き起こしている典型的な例としては、営業税改革問題がある。企業の税負担を緩和し、連邦と州・市町村の財政関係を明確化するための営業税改革はコール政権時代にもすでに何度も試みられてきており、シュレーダー政権の「アジェンダ2010」でも市町村財政改革の一環として主要な課題の一つとされた。しかし、別稿においても詳述したように、この課題の処理にあたっては、CDU/CSU と SPD の間の対立に加えて連邦と州・市町村の間の利害対立が大きな影響を及ぼし、改革は事実上失敗に終わった。⁽⁹⁾ 営業税改革は連邦制度改革、特にその際に最も大きな問題である財政制度改革とも密接に関連しているため、その実現は容易ではない。

基本的な政策課題に関して CDU/CSU と SPD という二大政党の境界を越えた対立線が存在し、連邦と州・市町村の間の利害対立とも連動して、それぞれの政策分野において両党の政治家の間で実務的な交渉や調整が行われてきたことは、一方では、シュレーダー政権から大連立政権への交代が見かけほど劇的な変化をもたらさず、大連立政権下でも両党間でこれまで行われてきたような交渉・妥協方式の延長線上で政策問題の処理がなされていくであろうということを示唆している。メルケル政権において、両党間の様々な摩擦が指摘されながらも、大きな混乱が引き起こされていないことは、それを裏付けるものである。しかし、他方では、このような状況は、有権者の目から見ても両大政党の境界線が曖昧化し、それぞれの政党のイメージも曖昧化するという事態をもたらすだけではなく、党内に亀裂のある重要問題に関して、見かけはともかく真の意味での決定が先送りされ、小刻みの修正が繰り返されていくという状態をもたらす可能性もある。

確かに、両大政党の輪郭の曖昧化を過度に強調することは誤りであり、CDU/CSU と SPD を中心とする政党政治上の「二大陣営」間の対峙状況には、むしろ現在でもある意味で非常に安定性がある。CDU/CSU と FDP を「黒黄陣営」、SPD、緑の党、左翼党（及び以前の PDS）を「赤赤緑陣営」として過去3回の連邦議会選挙における両陣営の合計得票率を比較した場合、1998年選挙では41.3%対52.7%、2002年選挙では45.9%対51.1%、2005年選挙では45.0%対51.0%と大きく変化しておらず、しかも常に赤赤緑陣営に有利な「構造的多数派」の存在が見受けられる。しかし、問題は、イエッセも指摘しているように、「赤赤緑陣営」が計算上多数派を形成しているのは消極的な意味においてであり、「これらの政党は望ましくないもの（黒黄政府）については一致しているが、望ましいものについては一致していない」という点である。このように自らに有利な構造的多数派が存在し、当初の予測とは異なって CDU/CSU とほぼ互角の得票率を獲得しながら SPD が政権維持に失敗した本質的な理由は、消極的な意味での構造的多数派を積極的な意味でのそれに転化させることに失敗したことにある。他方で、再びイエッセの言葉を借りるならば、「CDU/CSU にとっては、もはや1998年、2002年、2005年の選挙での敗北をそれぞれ特殊な（「コールに対する倦怠」「イラク戦争」「キルヒホフ効果」といった）『やり方の失敗』と解釈することはできない。」⁽¹⁰⁾ CDU/CSU が自らに有利な構造的多数派に依拠した安定的政権を樹立しようとするならば、従来型の「黒黄」陣営を越えた新たな展望を見出す必要がある。

2005年連邦議会選挙では、投票率が過去最低となり、CDU/CSU と SPD の合計得票率も1949年以来初めて70%を下回った。両大政党に対するこのような支持の低下は、教会との結びつきの解体、社会的ミリューの縮小、個人主義化等、社会構造における長期的な変化を反映しているという側面が大きい。上述したように、両「陣営」の対峙状況に安定性がありながら、その中心となる両大政党が確固たる展望を示せていないという状況にも起因している。⁽¹¹⁾メルケル大連立政権は、このような状況の中での両大政党による「防衛的連立」であり、現状では連邦議会において圧倒的多数を有しているものの、それは両党にとって決して長期的安定をもたらすものではない。両大政党にとっては、大連立政権における政策遂行の中で、どのようにして次期連邦議会

選挙以降の展望を示し、自らに有利な構造的多数派を再構築するかが課題となる。

- (1) 連邦参議院における多数派関係の変遷とその意義については、Gerd Strohmeier, *Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/2004, S. 717ff.; Sven Leunig, "AB(C)" oder "ROM"? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2/2006, S. 402ff.; *Der Spiegel*, Nr. 22, 2005, S. 32.
- (2) Vgl. Gerhard Lehmruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976.

この点に関して、クロップは次のように指摘している。「ドイツにおける連邦国家的システムが妥協の強制を制度化し、政治システムにおける合意民主主義的な要素を体现しているのに対して、二極的指向を持つ政党間競争は政府権力の獲得と維持をめぐる競争という原理を基礎としており、従って純粋に競争民主主義的特徴を有している。

議会主義的な競争民主主義と連邦国家的原理は他の連邦国家秩序、例えばカナダにおいても互いに組み合わせられているが、それによって、ドイツの場合に見られるような機能不全の影響は現れていない。しかし、ドイツの統治システムの特権制度的な構造からは、連邦における与党多数派が自らの計画を決議し、実行しようとするならば、一その時々多数派関係に応じて一大きな野党によって支配される連邦参議院に依存しなければならないという状態が生み出される可能性がある。連邦議会と連邦参議院において、政治的に同じ方向性を持った多数派が存在するということは決して通常のことではないので、この制度的構造の結果として、ブロック状態、危機、不満足なパフォーマンスが生み出される可能性が最初からある。政治は漸進的に、すなわち小さな歩みでのみ進められる。いわゆる『最小勝利連立』が連邦において統治を行っている場合でさえ、それは事実上長い段階を経て非公式の大連立へと一その時々連立与党となっている小政党を含めて一拡大されていく。このようにして、決定に参加する政党の数が増加するだけでなく、そのイデオロギーの距離も増大し、その結果、交渉の状況は複雑化することになる。」

「レーンブルッフによれば、この構造断絶は民主主義理論上の問題と効率性の問題を同時に生み出す。有権者が政府の業績をもはや明確に連立与党のものと考えることができなくなれば、民主主義的な選挙はその機能の一部を失うだけでなく、政治的責任も非公式の大連立において拡散する。連邦議会の多数派と連邦参議院の多数派が異なっている場合、政府は成果のなさの責任を連邦参議院を通じて共に統治を行っている野党に転嫁することができる。連邦的交渉モデルはこうして政党間競争へと波及し、その正統化の力と特有なイノベーションの力、すなわち迅速で明確に政府の責任と考えることのできる決定を減少させる。」 Sabine Kropp, *Rot-Grün im Reformkorsett? Parteien, Wahlen und Föderalismus*, in: Jesse/Sturm, op.cit., S. 236f.

- (3) Bundesministerium der Finanzen (hg.), *Neue Wege zu mehr Beschäftigung. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1999*, S. 16ff.
- (4) 横井、前掲論文87頁以下。なお、福祉国家システムの変容という観点からドイツの2001年年金改革を論じたものとして、加藤榮一「福祉国家システム」ミネルヴァ書房、2007年を参照。また、コール政権下での年金改革とシュレーダー政権下でのそれを比較し、「大連立国家」と形容されるドイツの合意政治の変容を明らかにしようとしたものとして、近藤正基「『大連立国家』の変容—現代ドイツにおける年金縮減改革の政治過程—」(一)、法学論叢159巻3号、2006年及び同(二)、法学論叢160巻2号、2006年を参照。
- (5) シュレーダー政権が本格的な社会保険改革に着手した2000年時点での社会保険料率は41.1%であったが、2005年時点でもこの比率は41.4%とまったく低下せず、いかに引き下げが困難かを示していた。

Jahreswirtschaftsbericht 2007 der Bundesregierung. Den Aufschwung für Reformen nutzen, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/4170, S. 50.

(6) 5 賢人会報告によれば、統計上は2001年時点で登録失業者数に占める(1年以上失業状態にある)長期失業者の比率は32.6%であったが、統計集計の時点では例えば雇用創出措置に参加しているために形式上失業者とは見なされていない人々等が存在しているため、この統計は必ずしも現実を反映していなかった。5 賢人会によれば、実際の長期失業者とは、失業を繰り返して通算すれば1年以上失業状態にある人ととらえるべきであり、そのような人々の比率は64%であって、このような意味での長期失業者は失業者の中で最大のグループとなっていた。Jahresgutachten 2002/2003, S. 126f. und 414.

(7) Martin E. Süskind, Die dunkle Seite der Macht, in: Die Zeit vom 3. November 2005.

この点に関して、ニーダーマイヤーは次のように指摘している。「第2次シュレーダー政権に対する通常の評価は、ゲルハルト・シュレーダーは彼のアジェンダ2010によって SPD を深い危機に陥れ、SPD 支持者の大部分を怯えさせたというふうに要約できる。このテーゼは誤りである。SPD が自ら及び同党の支持者に関して抱えている問題の真の原因は、もっとはるかに根深いものであり、アジェンダ2010よりはるかに以前に遡るものである。その原因とは、野党時代に社会国家をめぐる対立において、変化した経済枠組条件に対する社会民主主義的な政治的回答によって適宜に新たな立場を確立し、その新たな立場を支持者に対して有意義な方法で伝え、1998年の権力獲得の後にそれを持続性のある安定した政策へと実現するということが SPD が怠ったという事実にある。アジェンダ2010はこの遅れを取り戻そうという(「イノベーションと社会的公正」をスローガンとした1998年連邦議会選挙戦、1999年の「シュレーダー・ブレア文書」の発表に続く)3回目の一再び失敗した一試みであった。」Niedermayer, op.cit., S. 119.

なお、第2次シュレーダー政権の各政策分野を包括的に分析したものとしては、Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden 2007参照。

(8) この点に関して、2005年連邦議会選挙の結果を分析したヒルマー等は、有権者の政党支持の分離線の一つが「業績指向社会」と「連帯指向社会」にあり、CDU/CSU 及び FDP の支持者は前者を、SPD、緑の党、左翼党の支持者は後者を支持する傾向がある一方、特に CDU/CSU 支持者に関しては分裂が見られるとし、支持者の移動と関連させて次のように指摘している。「政党支持の分離線は、業績が優先される社会か、あるいは連帯により高い位置価値が与えられる社会か、どちらの社会モデルが望ましいかという問題を特に印象深く明確化している。左翼党支持者の80%、緑の党支持者の4分の3、SPD 支持者の3分の2は連帯指向社会を支持している。逆に、FDP 支持者の3分の2は明らかに業績指向社会に重点を置いている。唯一 CDU/CSU 支持者はむしろ分裂しており、46%が業績指向社会を支持しているのに対して、ほぼ同数(41%)が連帯指向を堅持している。投票日のインフラテスト・ディマップの調査結果はこれらの陣営における異なった投票動機を実証している。CDU/CSU と FDP の支持者にとっては経済・労働市場・税制政策面の考慮が前面に出ているのに対して、他の3党の支持者では社会的な観点が前面に出ている。

この次元にそって2005年連邦議会選挙の決定は下され、大きな支持者の移動もそれを基準としたものであった。SPD に失望した有権者は CDU/CSU へ向かっていった。なぜなら、それらの人々は CDU/CSU の方が経済政策面の能力があると考えたからである。あるいは、SPD に失望した人々の一部は今回左翼党に投票した。なぜなら、それらの人々は SPD の労働市場政策が誤っていると考え、左翼党の方が社会的弱者のためにより努力すると考えたからである。CDU/CSU 支持者の一部は非常に多様な理由から彼らの党に背を向けた。社会的公正を重視する者は左翼党へ移動する一方、FDP へ移動した CDU/CSU 支持者は主として経済政策的な考慮を移動の理由としてあげた。」Hilmer, op.cit., S. 209f.

(9) 横井正信「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ2010』(I)」、福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第60号、2004年、35頁以下。

(10) Jesse, op.cit., S. 28.

- (11) Jesse, op.cit., S. 25 ; Viola Neu, Neue und alte Unberechenbarkeiten der Wähler, in : Winand Gellner/Martin Reichinger (Hrsg), Deutschland nach der Bundestagswahl 2005 : Fit für die globalen Aufgaben der erweiterten EU?, Baden-Baden 2006, S. 88.

1966年に最初の大連立政権が樹立された当時の世論調査では、この連立形態に対する支持は72%に上った一方で反対は10%に留まり、ドイツ国民は現状の打開という点で大連立政権の誕生をむしろ歓迎していた。しかし、メルケルがドイツ連邦共和国史上2回目の大連立政権の首相に選出された日に発表された世論調査結果では、大連立の形成を「よいことであると思う」と答えた人が35%であったのに対して、「よくないことであると思う」と答えた人が43%と相対的に多数を占めた。また、シュレーダー前首相の政策に賛成であると答えた人は27%、反対であると答えた人は45%と、前政権の政策に対しては否定的な回答の方が多くなった。しかし、新たに首相となったメルケルの政策に賛成であると答えた人は25%、反対であると答えた人は39%と、新首相に対する期待も低く、1966年当時や、さらには1998年のシュレーダー政権発足当時とも異なっており、新政権に対する期待は低調であった。

その背後には、大連立が重要な問題を解決できる状態にないという懐疑的な見方があった。この調査では、新政権の下で失業対策、年金問題、医療保険コストの抑制に関して大きな進展があるだろうと答えた人の比率は、それぞれ27%、22%、23%に留まっており、全体として目標が達成されるであろうと答えた人も27%しかいなかった。このような否定的予測は、両党がブロックし合って協力がうまく行かないのではないかという懸念に基づくという面もあるが、むしろ、大政党に対する国民の間の疎外感によるところが大きかった。SPDが政権に加わったにも拘わらず、「大連立の様々な措置によって最も負担を被るのは庶民であると思いますか、それとも高所得者であると思いますか、それともすべての国民が同等の負担を被ると思いますか」という質問に対して、「庶民が最も負担を被ると思う」と答えた人が62%に上り、「高所得者が負担を被る」と答えた人は6%だけであった。しかし他方で、経営者団体連盟（BDA）は、「大連立は劇的な税・公課引き上げの表明によってその活動を開始した」とし、それが経済成長と雇用に悪影響を与えることに対する懸念を示すとともに、連立協定で表明された社会政策面の改正は賃金付随コストを40%以下に引き下げするためには不十分なものであるとし、給付法に対するもっと大きな介入が必要であると批判した。また、ドイツ商工会議所（DIHK）も、CDU/CSUとSPDの「明確な緊縮への意思」については一定の評価を行ったものの、連立協定には労働市場における中心的改革が欠けており、社会保険及び企業課税に関しては表明がなされているだけであって、「改革は過小、増税は過大」で、雇用増加のために期待されるシグナルは見られないと批判した。連立協定に対して経済界のリーダーたちからこのように否定的な発言が相次いだことは、「高所得者」たちからこの政権が「彼らの利益を代表する政党としてのCDU/CSU」の主導下にあると必ずしも見なされていなかったことを示している。

Elisabeth Noelle, Große Koalition in Politikverdrossenheit. Ein Anfang in düsterer Stimmung, in: FAZ vom 23. November 2005 ; FAZ vom 14., 15. und 17. November 2005.

＊本稿は平成18年度及び平成19年度科学研究補助金基盤研究（B）「統一ドイツにおける統治システムの変容」の研究成果の一部である。